

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'Assistance aux Vieillards

A PARIS

DE 1789 A 1905

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 25 Février 1909, à 1 heure

PAR

Henri BREUIL

Président : M. SAUZET, *professeur.*

Suffragants { MM. BERTHÉLEMY, *professeur.*
JACQUELIN, *professeur.*

PARIS

IMPRIMERIE HENRI JOUVE

15, Rue Racine, 15

1909

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

L'Assistance aux Vieillards

A PARIS

DE 1789 A 1905

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 25 Février 1909, à 1 heure

PAR

Henri BREUIL



Président : M. SAUZET, professeur.

Suffragants { MM. BERTHÉLEMY, professeur.
JACQUELIN, professeur.

PARIS

IMPRIMERIE HENRI JOUVE

15, Rue Racine, 15

1909



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41547126_0002

L'Assistance aux vieillards à Paris

de 1789 à 1905

INTRODUCTION

Les Lois révolutionnaires en matière d'Assistance

La Constituante : Projet du Comité de mendicité. — *La Législative*, *La Convention* : Essai d'organisation de l'assistance obligatoire et nationale. Réaction produite par la loi de messidor an II. — *Le Directoire* : Abandon de l'idée d'obligation.

La *Constituante* avait mis « au rang de ses devoirs les plus sacrés » l'assistance des pauvres « dans tous les âges et dans toutes les circonstances de la vie ». Le *Comité de mendicité* constitué sur la proposition du duc de la Rochefoucauld-Liancourt et fonctionnant sous sa direc-

tion prépara une série de décrets qui constituent un plan complet de l'organisation de l'assistance.

Le principe directeur de tous ces projets, c'est que l'assistance est obligatoire, qu'elle est une dette sociale dont l'acquittement est nécessaire. « Tout homme a droit à sa subsistance, lorsque celle-ci lui manque la société doit intervenir pour sa propre sécurité, car là où il existe une classe d'hommes sans subsistance l'équilibre social est rompu. »

Comment sera acquittée cette dette ? L'assistance sera-t-elle locale ou nationale ? C'est cette dernière forme que veut le comité de mendicité, pour éviter que le taux des secours varie suivant la richesse des collectivités payantes et le nombre des pauvres à assister (1).

Pour assumer une telle charge, il faut des ressources, aussi l'Etat se fera remettre les biens que l'Eglise a reçus pour remplir sa fonction charitable (2) et dont elle n'a plus besoin, puisque celui-là prend à sa charge le service de l'assistance.

Pour la même raison le comité de mendicité propose la prise de possession par l'Etat de tous les biens détenus par les hospices, hôpitaux et autres établissements

1. Troisième rapport du comité de mendicité.

2. « Le clergé, dit Talleyrand, n'est pas propriétaire à l'instar des autres propriétaires, puisque les biens dont il jouit et dont il peut disposer lui ont été donnés, non pour l'intérêt des personnes mais pour le service des fonctions. »

charitables ; mais cette mesure ne fut exécutée que sous la Convention.

Telles étant les idées fondamentales du comité de mendicité en matière d'assistance, voyons maintenant ce qu'il projetait pour l'assistance aux vieillards, spécialement à *Paris*.

Les principes sont les mêmes que pour le reste du royaume, l'application en sera seule modifiée à cause de l'étendue de la capitale et de l'affluence des pauvres.

Des deux modes d'assistance, hospitalisation ou secours à domicile, le comité préfère de beaucoup le second qui laisse le vieillard au milieu des siens et permet aux enfants de lui prouver leur affection par des soins quotidiens. Les constatations qu'avait pu faire le comité de mendicité sur l'état déplorable de l'hospitalisation ne pouvaient que justifier cette opinion. Néanmoins, il admet l'hospitalisation lorsqu'elle est nécessaire.

Pour la capitale, le plan de distribution des secours (1) prévoit « trois maisons pour les vieillards et infirmes des deux sexes », qui semblent devoir suffire aux besoins de Paris et pouvoir réunir tous ceux qui sont répandus aujourd'hui dans plusieurs maisons sous des noms différents.

En outre, il y aura des maisons de retraite pour les

1. Rapport du Comité de mendicité sur la nouvelle distribution des secours à Paris.

vieillards « où des secours plus commodes que ceux reçus dans les hospices gratuits seront donnés à un prix très bas... il est en effet du devoir d'une bonne administration de présenter à la classe indigente et laborieuse des moyens de se dispenser d'avoir recours à l'Assistance publique. »

Quant aux secours à domicile, il seront gradués suivant la dégradation des facultés de travail de celui à qui ils seront donnés ; « le taux ne pourra en dépasser 120 livres par an ».

Les conditions d'âge sont les suivantes : pour être hospitalisé il faudra avoir soixante-dix ans ; pour être secouru à domicile soixante ans.

Pour être inscrit sur les rôles d'assistance il faudra n'être aux gages de personne, ne payer aucune imposition au-dessus du prix d'une journée de travail et faire certifier son besoin par deux citoyens.

Le domicile de secours est celui du lieu de naissance ; il peut être acquis dans une autre municipalité à condition d'y avoir habité deux ans sans vivre de secours publics et ce temps ne comptera « que du jour où l'homme, non encore domicilié dans le lieu, se sera fait inscrire au greffe de la municipalité en y faisant connaître son projet d'établissement ; s'il n'est pas nanti de papiers qui constatent qu'il n'est pas un homme sans aveu la municipalité aura le droit de lui refuser les lettres d'admission, »

Le comité veut ainsi empêcher le choix capricieux du lieu de secours par les mendiants vagabonds.

L'Assemblée Constituante n'eut pas le temps de prendre les décisions qu'on lui demandait. « Considérant avec peine que l'immensité de ses travaux l'avait empêchée dans cette session de s'occuper de l'organisation de l'assistance », elle laissa à la législature suivante l'honorable soin de remplir cet important devoir.

La *Législative* nomma un Comité des secours publics le 27 octobre 1791, le rapporteur fut Bernard, député de l'Yonne. La lecture de son rapport nous montre la similitude des idées de l'Assemblée Législative et de l'Assemblée Constituante en matière d'assistance. C'est toujours l'assistance obligatoire que l'on veut : « Tout homme a droit à sa subsistance par des secours gratuits s'il est hors d'état de travailler... le soin de pourvoir à la subsistance du pauvre est une charge nationale. »

Notons la défaveur de l'assistance privée ; si elle est toujours admise, elle ne doit pas avoir une complète liberté ; les distributions de pain et d'argent à la porte des maisons privées seront supprimées et remplacées par des souscriptions volontaires (1).

La seconde assemblée révolutionnaire suivit l'exemple de sa devancière ; absorbée par d'autres soucis, elle ne trouva pas le temps de discuter le rapport de

1. Projet de décret.

Bernard qui partagea ainsi le sort des plans de la Rochefoucauld-Liancourt.

Si les deux premières Assemblées avaient abouti toutes deux au même résultat négatif en matière d'assistance, la *Convention* tomba dans l'excès contraire : en trois années elle rendit plus de quinze cents décrets.

La plupart, il est vrai, statuent provisoirement et sur des questions de détail ; en outre beaucoup se contredisent et par là même ne purent être appliqués, sans compter l'état constant de troubles qui s'opposait à leur exécution. Néanmoins l'action législative de la *Convention* fut considérable et l'effet s'en fit ressentir durant de longues années.

La doctrine de la *Convention* qui se trouve résumée dans quelques lois fondamentales fut d'abord préparée par le comité de constitution et discutée au moment de la *Déclaration des Droits*.

La discussion de cette déclaration faite au moment de la lutte entre les girondins et les montagnards montre bien l'opposition existant entre les conceptions des deux partis. Condorcet, qui fut le défenseur éloquent de l'opinion girondine, tout en admettant l'assistance, dette sociale, ne s'explique pas sur la sanction de cette obligation et compte surtout sur l'assistance et la prévoyance privées, pour limiter et restreindre le champ d'action de l'Etat. Robespierre au contraire déclare que « la société est obligé de pourvoir à la subsistance de tous ses membres... Les secours indispensables à celui

qui manque du nécessaire sont une dette de celui qui possède le superflu. » L'homme a un droit absolu au secours et la société a le devoir corrélatif d'obliger l'oisif à travailler et de réprimer sévèrement la mendicité.

De ces deux conceptions ce fut la dernière qui triompha, ainsi les idées du Comité de mendicité furent mises à exécution jusque dans leurs extrêmes conséquences.

Examinons maintenant les principales lois d'assistance de la Convention.

La loi du 19 mars 1793 décrète que chaque année une somme sera employée pour secourir l'indigence, dont un cinquième pour les accidents imprévus et les circonstances extraordinaires.

Une partie de cette somme sera employée en « secours à domicile pour les pauvres infirmes, leurs enfants, les vieillards et les malades » et en hospices pour les enfants abandonnés, les vieillards et les malades.

L'assistance étant une dette nationale les biens des établissements hospitaliers seront vendus, mais seulement « après l'organisation complète, définitive et en pleine activité des secours publics ».

La mendicité est sévèrement réprimée et, conséquence logique de l'assistance dette nationale, les distributions de pain et d'argent sont interdites. Ainsi l'on pourra arrêter « cette pitié mal entendue qui pourrait animer des hommes faibles et orgueilleux, et nourrir dans le pauvre le penchant de la mendicité... Les souscrip-

tions volontaires seront reçues tous les jours de l'année au domicile d'un membre de l'agence. Le tableau du produit des souscriptions sera affiché tous les trois mois devant la maison commune et proclamé sur l'autel de la patrie les jours consacrés aux fêtes nationales. »

La loi du 28 juin 1793 est très intéressante pour notre sujet, car son titre II est consacré à l'organisation de l'assistance aux vieillards. Secours à domicile, hospitalisation, formation des rôles, constitution des agences de secours, tout y est prévu (1).

TITRE II

Secours à accorder aux vieillards et indigents

I. ARTICLE PREMIER. — Le vieillard indigent sera secouru aussitôt que l'âge ne lui permettra plus de trouver dans son travail des ressources suffisantes contre le besoin.

ART. 2. — Les secours que la nation doit au vieillard, devant être proportionnés à ses besoins, augmentent en raison de la diminution du produit du travail.

ART. 3. — Ces secours seront de deux espèces, secours à domicile, secours dans les hospices ; mais ils ne pourront être obtenus cumulativement par le même individu.

ART. 4. — Tous ceux qui ont un domicile y recevront les secours que la nation leur accordera.

ART. 5. — S'ils n'ont pas de domicile, ils pourront recevoir ces même secours, chez leurs parents ou amis, ou partout ailleurs, dans toute l'étendue de leur département ou autre division qui représenterait celle-ci.

ART. 6. — Ces secours à domicile consisteront également dans une pension alimentaire, exempte de toute retenue, incessible et insaisissable, dont le taux sera fixé tous les deux ans

Cette loi présente de grandes analogies avec celle du 14 juillet 1905 et l'on retrouve dans les deux textes les mêmes aspirations, mais il existe entre les deux une différence capitale, c'est que le décret du 28 janvier 1793 ne reçut aucune exécution faute de moyens financiers suffisants et resta dans la réalité des faits à l'état de projet.

sur le prix de la journée de travail, par les administrations supérieures.

ART. 7. — Le maximum de ces secours ne pourra s'élever, dans aucune division de la République, au-dessus de 120 livres.

ART. 8. — Cette pension aura trois périodes : le vieillard parvenu à sa soixantième année en recevra la moitié, les deux tiers lorsqu'il aura atteint sa soixante-cinquième année, et la totalité lorsqu'il sera arrivé à sa soixante-dixième année.

ART. 9. — Le citoyen qui, sans avoir atteint l'une ou l'autre de ces périodes, sera néanmoins par une déperdition prématurée de ses forces dans le cas d'obtenir des secours de la nation, pourra les réclamer en rapportant un certificat de deux officiers de santé et de l'agence de secours.

ART. 10. — Il en sera de même pour celui qui étant déjà secouru par la nation croira avoir droit, à raison de ses besoins, à une plus forte pension que celle attachée à l'âge ; mais dans aucun cas elle ne pourra excéder le maximum déterminé.

ART. 11. — Tout vieillard qui recevra la pension entière pourra, s'il le juge à propos, se retirer dans l'hospice qui sera établi dans l'arrondissement où il se trouve, pour y recevoir les secours de la nation.

ART. 12. — Il aura également la faculté d'en sortir, mais seulement après avoir exposé ses motifs aux administrations supérieures et en avoir obtenu la permission ; dans ce cas il

La loi du 24 *vendémiaire an II* est surtout dirigée contre la mendicité et organise dans ce but des maisons de répression mais son titre V doit être signalé car il fixe les règles du domicile de secours et ces règles ont subsisté pendant un siècle. En voici le résumé :

Le domicile naturel c'est le lieu de la naissance ; pour en acquérir un nouveau il faut un séjour d'un an dans la commune, séjour qui ne comptera que du jour de l'inscription au greffe de la municipalité. En outre « la municipalité peut refuser le domicile de secours si le domicilié n'est pas pourvu d'un passeport et de certificats qui constatent qu'il n'est pas un homme sans aveu ».

Ainsi l'on prend des précautions pour empêcher les changements inspirés par le caprice ou le calcul (1).

recevra à nouveau, à domicile, ou partout ailleurs où il se retirera la pension dont il jouissait auparavant.

ART. 13. — Le vieillard qui se retirera dans l'hospice ne pourra être appliqué à aucun genre de travail dont le produit tourne au profit de la maison.

ART. 14. — Néanmoins il sera mis auprès de lui des moyens de s'occuper, s'il le juge à propos, de la manière la plus convenable à ses goûts et à ses facultés ; le produit de ce travail volontaire appartiendra dans son entier au vieillard.

ART. 15. — Tous les secours accordés par forme de pension seront payés par trimestre et toujours d'avance à ceux qui les auront obtenus.

1. « Si vous donnez au pauvre trop de facilités de choisir le domicile de secours, dit le rapporteur de la loi, vous détruisez

Le droit à l'assistance ne doit pas dégénérer en « un véritable vagabondage qui consumerait sans utilité les fonds de la nation ».

La condition de domicile n'est pas obligatoire pour l'hospitalisation des vieillards de plus de soixante-dix ans, elle ne s'applique qu'aux vieillards moins âgés et secourus à domicile.

La *loi du 22 floréal an II* eut Barrère pour rapporteur. Elle visait les habitants des campagnes ou des villes de moins de trois mille habitants, donc elle ne s'appliquait pas à Paris ; mais il est intéressant de noter l'hostilité que marque le rapporteur envers l'assistance hospitalière dont il préconise la suppression grâce au progrès des secours à domicile. « Là, le malheureux ne reçoit plus en échange d'un secours mesquin le supplice de la séparation de sa famille. C'est sous l'humble toit où il est allé cacher sa misère, c'est à côté de sa femme, c'est à côté de ses enfants qu'il doit recevoir les bienfaits de la République. »

Le *23 messidor an II* la Convention décréta que les dettes passives des établissements hospitaliers et de bienfaisance étaient dettes nationales et que l'actif, devenant propriété nationale, serait administré et vendu

en lui la nécessité de la prévoyance et du travail, vous compromettez les intérêts d'une commune et la responsabilité des municipalités qui doivent contribuer à une part des secours. »

conformément aux lois établies pour les domaines nationaux.

ARTICLE PREMIER. — Les créances passives des hôpitaux, maisons de secours, hospices, bureaux des pauvres et autres établissements de bienfaisance, sous quelque dénomination qu'ils soient sont déclarées dettes nationales.

ART. 2. — L'actif des établissements mentionnés en l'article précédent fait partie des propriétés nationales, il sera administré ou vendu conformément aux lois existantes pour les domaines nationaux.

Le comité des secours publics devait pourvoir aux besoins de ces établissements avec les fonds mis à sa disposition en attendant l'organisation complète du nouveau système.

Cette loi suscita immédiatement des protestations véhémentes de tous les points du territoire. Pour Paris notamment c'était anéantir l'œuvre de patiente reconstitution du patrimoine des pauvres, qu'avaient successivement accomplie les commissions chargées de l'administration des secours à domicile.

Une autre conséquence de la loi de messidor fut la suppression du droit de fondation. « Considérant, dit un arrêté du Comité de salut public, que du moment où la Convention a déclaré biens nationaux les biens des établissements de bienfaisance, les fondations n'ont plus aucun droit sur les biens dont ils les avaient dotés... En

aucun cas les fondateurs ne peuvent réclamer le prix des fondations ni le droit de présentation aux places qui pourraient vaquer. »

Après le 9 thermidor, la réaction qui se produit contre la politique jacobine a lieu aussi en matière d'assistance.

Le 9 fructidor an III la Convention décide « qu'il sera sursis à la vente des biens des hospices de vieillards, de malades et d'enfants jusqu'au rapport qui lui sera fait par le comité des secours publics ».

Le 9 brumaire an IV elle suspend l'exécution de la loi de messidor an II en ce qui concerne l'administration et la perception des revenus des hôpitaux, hospices et établissements de bienfaisance. Chaque administration jouira comme par le passé des revenus qui lui étaient affectés.

L'idée d'obligation subit alors un recul très marqué. Delecloy, girondin sorti de prison après thermidor, proteste contre la conception de l'assistance, dette nationale, et le mépris marqué envers la charité privée : « Il est temps, dit-il, de sortir de l'ornière profonde où une philanthropie exagérée nous arrête depuis l'Assemblée Constituante qui, très sagement sans doute, mais très inutilement s'est occupée du pauvre. Depuis cette époque il semble que tous les spéculateurs en bienfaisance aient pris à tâche de pousser sans mesure vers le Trésor national toutes les classes de la société. Qu'est-il arrivé de ce chaos d'idées ? Une série effrayante

de dépenses illimitées, des lois stériles et impossibles à exécuter... Celui qui le premier a dit que le gouvernement devait seul à l'indigence des secours de toute espèce et dans tous les âges de la vie a dit une absurdité, car le produit de toutes les impositions de la République ne suffirait pas pour acquitter cette charge énorme et incalculable (1). »

Ainsi la Convention après avoir mis en exécution complète ses idées de centralisation absolue se ressaisit en voyant les conséquences funestes de la loi de messidor an II et permit ainsi la renaissance charitable qui devait suivre.

Le *Directoire* abandonna complètement les théories grandioses des Assemblées précédentes; sachant par une expérience récente que les plus beaux systèmes ne valent que par leur réalisation et que celle-ci peut être bien différente du résultat escompté, il se préoccupa surtout de doter les différents services d'assistance de ressources stables.

Par les lois du 16 *vendémiaire* et du 20 *ventôse* an V il rendit aux hospices et aux établissements de bienfaisance la jouissance des biens ou des rentes qu'ils possédaient antérieurement. Avec la loi du 7 *frimaire* an V, qui créa les bureaux de bienfaisance, il établit le droit des pauvres en leur faveur et associa les hospices au

1. Rapport sur l'organisation générale des secours publics, 12 *vendémiaire* an IV.

bénéfice de ce droit par la loi du 8 *thermidor an V*. Enfin la loi du 27 *vendémiaire an VII* destina une partie des recettes de l'octroi créé aux dépenses d'Assistance publique (1).

Toutes ces lois furent évidemment insuffisantes sur le moment à réparer la perturbation causée par l'application des doctrines révolutionnaires, mais elles préparèrent le progrès et le développement continu de l'Assistance publique, notamment à Paris.

1. Art. 1. — Il sera perçu par la commune de Paris un octroi municipal et de bienfaisance, spécialement destiné à l'acquit de ses dépenses locales et de préférence à celles de ses hospices et secours à domicile.

CHAPITRE PREMIER

La Révolution

SECTION I

Hospitalisation

Etat de l'hospitalisation des vieillards. — Ses nombreux abus. — Réformes proposées. — Impossibilité de les réaliser. — Causes de cette impossibilité. — La situation à la fin de la Révolution.

En 1789 l'hospitalisation des vieillards était assurée par deux établissements ou plus exactement par deux administrations : l'*Hôpital général* et le *Grand Bureau des pauvres*; le premier étant comme le type de l'hospice sous l'ancien régime, le second s'occupant surtout des secours à domicile.

De l'*Hôpital général* dépendaient deux maisons : *Bicêtre* et la *Salpêtrière*.

La maison de *Bicêtre* (1) était affectée en partie aux

1. L'hospice et maison de force de Bicêtre occupait le château de Gentilly bâti par un évêque de Winchester, dévasté par une sédition populaire au xv^e siècle. Il fut rétabli en

vieillards du sexe masculin qui constituaient ce qu'on appelait alors les « bons pauvres » : nous disons en partie, car elle renfermait trois catégories bien tranchées d'individus :

- a) Les « bons pauvres », vieillards ou infirmes ;
- b) Les malades en traitement ;
- c) Les prisonniers détenus en vertu d'ordres de l'autorité à titre de sûreté, de correction ou de peine.

Cette maison avait donc le caractère d'hospice, d'hôpital, de maison de force et de correction (1).

Les admissions des bons pauvres avaient lieu gratuitement ou moyennant pension.

Pour pouvoir être admis gratuitement il fallait :

- 1° Etre originaire de Paris ;
- 2° Etre sans fortune et hors d'état de gagner sa vie ;
- 3° Avoir soixante ans révolus.

Les « bons pauvres » formaient une grande partie de la population de Bicêtre. Sur 3.979 individus hospitalisés ils étaient 1.459.

La *Salpêtrière* (2) était pour les femmes ce que la

1634 par Louis XIII pour servir de retraite aux soldats invalides, puis d'asile aux enfants nouveau-nés, enfin donné pour y renfermer les pauvres mendiants de Paris.

1. Tuetey. *L'Assistance publique à Paris sous la Révolution*. Documents inédits, t. I, p. 75.

2. La Salpêtrière, la plus considérable des maisons dépendant de l'Hôpital général, fut établie par Louis XIV en vertu de lettres patentes du 27 avril 1656 pour y renfermer les pauvres et les mendiants. Elle se présentait sous l'aspect d'un

maison de Bicêtre était pour les hommes. Elle ne recevait que des pauvres du sexe féminin ; cependant une *exception* avait lieu depuis la fondation faite par Mazarin, en faveur d'un certain nombre de ménages qui étaient en 1790 au nombre de 108, soit 216 individus.

Les femmes qui constituaient les « bons pauvres » de la Salpêtrière devaient pour être admises :

1^o Etre âgées de soixante ans ;

2^o Etre nées ou au moins domiciliées depuis deux ans à Paris ;

3^o Etre munies d'un certificat de pauvreté d'un curé de leur paroisse.

Pour être admis aux *ménages* il fallait que le mari et la femme réunissent les mêmes conditions d'âge, de domicile et d'indigence ; le seul avantage dont ils jouissaient c'était d'être réunis mari et femme dans des chambres particulières. En cas de prédécès d'un des époux le survivant allait à Bicêtre ou à la Salpêtrière.

Le *Grand Bureau des pauvres* quoique étant un établissement de secours à domicile pratiquait aussi l'hos-

dôme octogone, assez élevé, percé de huit arcades aboutissant à autant de nefs, de douze toises chacune. Cette maison abritait au milieu de l'année 1790, 6.704 individus, vieillards, enfants, malades, fous et prisonniers. « Ce n'est pas un hôpital, c'est une ville » disait Tenon. L'immensité d'un pareil établissement, l'impossibilité de donner à tant de vieillards et d'infirmes les soins de tous les instants que nécessitait leur état, devaient forcément engendrer des abus et provoquer des plaintes très motivées.

pitalisation. Un établissement, l'hospice des *Petites-Maisons*, était destiné à recevoir les pauvres vieillards de l'un et l'autre sexe.

Pour être admis dans cet asile il fallait :

- 1^o Etre âgé de soixante-dix ans ;
- 2^o Faire partie des pauvres du Grand Bureau et être compris sur le rôle de ceux que l'on désignait pour entrer par rang d'âge ;
- 3^o Etre veuf ou célibataire.

Cependant les vieillards âgés de soixante ans passés pouvaient, moyennant le versement de 1.500 ou 2.000 livres, être admis immédiatement. En 1790, la population totale de l'hospice était de 588 vieillards.

Quel était *l'état de cette hospitalisation* fournie par l'Hôpital général et le grand Bureau des Pauvres ? C'est ce que nous indiquent avec une grande impartialité les rapports fournis sur leur demande aux membres du Comité de mendicité.

La situation n'était point à peu près la même dans tous les établissements ; il existait au contraire de grandes différences entre les hospices de l'Hôpital général et du grand Bureau des Pauvres, différences qui s'expliquent par l'indépendance des directions.

Ainsi en ce qui concerne l'hospice des Petites-Maisons les admissions comportaient des passe-droits en faveur des vieillards disposant de quelques ressources ; des pauvres âgés de soixante ans bénéficiaient de tours de faveur, enlevant ainsi autant de places à des pauvres

plus âgés et dénués de ressources. Il est juste de dire que cet abus était le seul que l'on pût constater dans cet hospice excellemment tenu ainsi que le constatèrent les membres du Comité de mendicité qui vinrent le visiter.

On ne pouvait malheureusement pas en dire autant des établissements hospitaliers dépendant de l'Hôpital général.

A Bicêtre la mortalité des « bons pauvres » est en moyenne de quatre cents par an et cette proportion énorme, presque du tiers, s'explique aisément si l'on examine les conditions de l'existence des hospitalisés. La nourriture d'abord était insuffisante ; seuls les pensionnaires, moyennant 100 ou 400 livres par an, avaient droit à un meilleur régime. L'hygiène était déplorable, les malheureux vieillards étaient entassés dans des dortoirs, dont ils s'obstinaient à ne pas renouveler l'air, et la nuit se voyaient obligés de se mettre deux et même la plupart du temps quatre dans le même lit, sauf quelques privilégiés qui pour 50 écus achetaient le droit de coucher seuls ; enfin lorsque les « bons pauvres » étaient malades on les transportait à l'Hôtel-Dieu dans un tombeau non suspendu, exposés à toutes les intempéries, ou dans des brancards portés par d'autres vieillards qui s'arrêtaient constamment ; aussi « souvent les malades mouraient en chemins (1) » !

1. Réponse aux questions de M. de Jussieu, lieutenant de maire au département des hôpitaux, jointes à sa lettre en date du 10 avril 1790 concernant la maison de Bicêtre.

A la Salpêtrière même constatation ; les pensionnaires qui payent de 120 à 600 livres sont bien nourris, les autres fort insuffisamment. Ces pensionnaires, ainsi que le remarquèrent les membres du Comité, tenaient la place d'indigents et n'auraient jamais dû entrer dans la maison.

Les fièvres et la gale y régnaient en permanence par suite du manque d'hygiène et de soins, et l'absence d'une bonne organisation de travaux pour les bons pauvres les laissait presque tous dans la plus déprimante oisiveté (1).

Le Comité de mendicité ne se contenta point d'envoyer des commissaires visiter les hospices de la ville et de rédiger des rapports auxquels nous avons emprunté ces détails, il revint à la charge pour signaler tous les abus et amener leur disparition : il fit, ainsi que nous l'avons vu plus haut, un projet de distribution des secours dans Paris, mais ce projet resta lettre morte, l'Assemblée Constituante n'ayant pu s'occuper efficacement des questions d'assistance.

En même temps que lui, l'administration de la municipalité parisienne consacra tous ses efforts à la réorganisation de l'hospitalisation. Il y eut à cette époque une véritable floraison de bonnes volontés charitables, de dévouements obscurs et d'autant plus grands. On veut

1. Réponse aux demandes faites par le département des hôpitaux au sujet de la Salpêtrière, 19 mai 1790 (Tuetey, t. I, p. 265).

une transformation complète de l'assistance hospitalière, comme des secours à domicile. A l'anarchie existante, au gaspillage des ressources charitables on veut substituer une organisation méthodique, une assistance efficace. Mais quel travail pour les réformateurs ! c'est toute une réglementation qu'il faut créer, car les abus sont innombrables.

Germain Garnier dans son rapport sur les hospices (1) signale « des abus de tout genre, l'excessive multiplication des emplois et des dépenses, un désordre extrême dans toutes les parties de la gestion et surtout la comptabilité la plus inextricable ». Il indique ensuite quelles devront être d'après lui les bases des réformes pour l'Hôpital général : « Elles doivent consister à le diviser en autant de sections que comportent les différences d'âge ou d'infirmités et à graduer le traitement et les secours en proportion des facultés de travail. Ainsi l'on évitera cette confusion de tous les âges et de toutes les maladies qui fait qu'aucune catégorie d'hospitalisés ne reçoit les soins qui lui sont spécialement indiqués. »

Il veut aussi des économies, il réclame la suppression des tables d'employés « couvertes de superfluités payées avec la subsistance des pauvres » et la conversion de cette dépense en traitements pécuniaires.

1. Rapport sur les hospices au Conseil général du département de Paris par Germain Garnier au nom du Directoire (nov. 1791).

Les réformes ont d'ailleurs été commencées. Ainsi à la Salpêtrière la conversion de la distribution de vin en argent produit une économie de 11.500 livres, le même système appliqué à la table des employés donne une dépense de 28.300 livres contre 43.497 antérieurement. A Bicêtre, la conversion de la distribution de vin a réduit à 24 000 livres une dépense qui excédait 41.000 livres. Ce simple détail donne une idée du désordre qui existait dans tous les hospices.

Les pauvres sentirent l'effet de ces économies, « le service de table a été plus abondant, un plus grand nombre a été admis aux distributions de vin, les salles ont été agrandies, on a augmenté le nombre des lits à un seul et ces lits ont été donnés aux pauvres les plus âgés ».

Une autre réforme réclamée c'est l'exclusion des prisonniers des hospices où « l'ancien régime a rassemblé avec une cruelle affectation toutes les misères humaines. Il n'est personne, écrit l'économe de Bicêtre, qui n'éprouve un sentiment d'horreur en voyant réunis sous le même toit le crime et l'indigence (1) ».

Malheureusement cette ardeur réformatrice des hommes charitables eut à lutter contre *deux forces opposées* qui en diminuèrent singulièrement l'efficacité : ce

1. Cette réforme, faute d'argent, se fit longtemps attendre. Ce ne fut que sous le Conseil général des Hospices que la Force de Bicêtre fut supprimée, en 1836. Pour la Salpêtrière elle était faite au début du XIX^e siècle.

furent d'abord les *changements successifs de direction* qui se produisirent en ces temps troublés où la guerre existait à l'intérieur et à l'extérieur, et ensuite les *coups portés à la fortune hospitalière* par les lois de la Révolution.

Les modifications que subit la ville de Paris dans sa vie politique eurent leur répercussion sur l'organisation de l'assistance : le 8 octobre 1789 est instituée le Conseil de ville, dont les attributions sont divisées en huit parties ou départements. Un de ceux-ci était le département des hospices et des hôpitaux dirigé par de Jussieu. En 1791, le Directoire de département s'empare des services hospitaliers pour être remplacé le 10 août 1792 par la Commune. Celle-ci n'en conserva elle-même la direction que deux ans et ce fut la Commission des secours publics qui prit sa place. Aussi, malgré tout le dévouement et tout le mérite des administrations, le peu de durée de leurs fonctions rendit leurs efforts vains.

La seconde cause d'échec fut le bouleversement apporté dans les ressources hospitalières par les lois que votèrent les assemblées révolutionnaires en matière d'assistance. Les législateurs de cette époque eurent le tort de décider l'application intégrale d'un système qui leur semblait théoriquement parfait, sans s'occuper des nécessités pratiques qui s'opposaient à sa réalisation; ils aboutirent alors à ce résultat de tarir les ressources hos-

pitalières pour en avoir voulu la répartition « suivant les règles de l'égalité parfaite ».

Le patrimoine des hospices comprenait, outre les biens immobiliers et le produit des libéralités privées, des subventions, des privilèges et des droits octroyés par des concessions royales.

Ce fut d'abord la subvention payée par le Trésor en remplacement des anciennes exemptions d'impôts qui leur fut enlevée. Les octrois et les droits sur les spectacles furent anéantis en 1791 ; ils rapportaient à l'Hôpital général 2.699.500 livres ; en même temps l'établissement de la contribution foncière sur les revenus des hospices enterres et en maisons augmentait les charges. De ce fait, cet établissement, qui jouissait en 1789 d'un revenu de plus de 3 millions, subit la perte presque complète de ses ressources (1). En 1790, il ne lui restait plus que 273.000 livres et les appointements de ses employés s'élevaient à 260.000 livres.

Pour remédier à cette situation les assemblées révolutionnaires sont obligées de recourir à des subventions, mais qui sont insuffisantes à combler le déficit (2).

1. Lettre du Directoire de Département à l'Assemblée nationale (oct. 1791).

2. L'Assemblée Constituante votait ainsi :

a) Une somme de 4 millions ;

b) Une somme de 3 millions pour les besoins pressants et momentanés des hôpitaux du royaume ;

c) Une somme de 150.000 livres (4 et 12 septembre).

L'Assemblée législative accordait 1.500.000 livres aux hôpi-

D'ailleurs, le paiement des fonds votés avait lieu avec des retards considérables à cause, des multiples formalités à remplir (1) et était fait en assignats qui perdaient rapidement de leur valeur.

Le domaine immobilier des hospices leur fut conservé jusqu'en l'an II. Les biens hospitaliers, quoique étant mis « à la disposition de la nation », furent exceptés de la vente des biens nationaux ordonnée par la loi du 5 novembre 1790 et même, lorsque la loi du 19 mars 1793 la décréta pour les biens hospitaliers, l'exécution devait en être ajournée jusqu'à l'organisation complète et en pleine activité des secours publics. Ce ne fut qu'après la loi de messidor an II que la vente eut lieu. L'effet de cette loi fut d'ailleurs beaucoup

taux de Paris et du royaume le 22 janvier 1792, 3 millions le 10 août 1792.

La Convention accordait 4 millions le 3 février 1793 pour les hospices dont les revenus ne seraient plus en rapport des besoins à cause des pertes et suppressions qu'ils auraient éprouvés, 8 millions le 14 juillet 1793 et 10 millions le 13 pluviôse an II.

1. En effet les hospices qui réclamaient des secours provisoires devaient avoir obtenu préalablement l'acquiescement des conseils généraux des communes, donnés sur l'avis des directoires de district et de département (art. 2, loi des 8-25 juillet 1791). Ils devaient produire à l'appui de leur demande un état certifié de leurs revenus à l'époque de la Révolution et des pertes avaient qu'ils éprouvées par la suppression des droits abolis, et ces états visés et certifiés par la direction de district devaient passer par celui de département.

moins sensible sur l'hospitalisation des vieillards que sur l'assistance à domicile dont les revenus immobiliers formaient une grande part des ressources.

L'argent faisant défaut, la disette se fait sentir dans les établissements hospitaliers qui peuvent à peine nourrir leurs pensionnaires. La famine est imminente. Dans son rapport sur les hospices (1) du 28 vendémiaire an III le citoyen Paganel s'écrie : « Le premier abus que nous avons observé dans les hospices est relatif au régime intérieur des vieillards et des infirmes. Nous le dirons avec courage, leur nourriture est plus propre à exciter leurs besoins qu'à les satisfaire ; une homicide parcimonie les entraîne lentement à la mort qu'ils ont cru fuir en se jetant dans les bras de la bienfaisance nationale. » Et la Convention de décréter : « Le Comité de Salut Public est chargé de procurer aux hospitalisés une nourriture saine et abondante, le linge et les vêtements indispensables. »

Les malheureux hospitalisés à Bicêtre adressent une pétition au Comité de Salut public où ils disent que « cet asile de l'humanité souffrante n'est plus que celui du désespoir et de la mort, résultat affreux de la misère et de la faim (2) ».

1. Rapport sur les hôpitaux et hospices de santé fait au nom du Comité de Salut Public par le citoyen Paganel, représentant du peuple, 28 vendémiaire an III (Arch. Nat., A D. XVIII^e c. 323, n^o 1337).

2. Tuetey, *op. cit.*, p. 408.

Devant les plaintes qui affluent le Comité de Salut public se décide à accorder un supplément de pain, et une délibération de la Commission des Secours publics ordonne de distribuer « deux onces de viande de plus par jour (1) ».

Le manque d'argent est cause aussi du désordre et de la mauvaise tenue des établissements. Malgré les continues réclamations des économes, on ne peut payer les employés, auxquels on doit dix-sept ou dix-huit mois de leur traitement (2) ni faire les réparations urgentes.

Dans de telles circonstances nous voyons combien l'obligation décrétée par la Convention était irréalisable. Non seulement les ressources immenses qui eussent été nécessaires pour l'appliquer n'existaient pas, mais encore celles qui existaient avant la Révolution avaient été détruites sans être remplacées d'une manière équivalente. La disposition de la loi du 28 juin 1793 autori-

1. Arrêté du 6 ventôse an III.

2. « L'ordre serait bientôt rétabli si l'on pouvait nous assigner des fonds pour renvoyer cet essaim nombreux d'employés qui avilissent et dévorent les hospices et qui, n'ayant pas reçu de gages depuis plus de seize mois se croient tous autorisés à se payer de leurs mains sans qu'on soit dispensé de recommencer à les solder un jour.

« Ce renvoi opéré, l'économie et la décence y renaîtront ; sans lui ils continueront d'offrir le tableau du désordre, du brigandage et du crime. » (Delaporte. Rapport au Conseil des Anciens, 24 thermidor an VI,)

sant le vieillard indigent de soixante-dix ans à se retirer « s'il le juge à propos dans l'hospice qui sera établi dans l'arrondissement où il se trouve (1) » devint forcément lettre morte,

« La nationalisation des biens hospitaliers, l'émigration qui entraîne loin de la France une partie de la population riche et bienfaisante, l'arrêt des transactions provoqué par la guerre étrangère et par le désordre dans la rue, les revenus de la bienfaisance taris par la suppression des privilèges amènent la grève dans le service, l'irrégularité dans les paiements et enfin l'épuisement du crédit qu'augmente encore la dépréciation des assignats, l'impossibilité de satisfaire aux exigences d'un service dont les besoins croissent en raison même des causes qui s'opposaient à ce que l'on puisse y faire face sans des ressources croissantes et prudemment accumulées aux temps de prospérité (2). »

Avec le Directoire, les ressources hospitalières sont organisées sur une base stable. La loi du 16 vendémiaire an V décide que « les hospices civils seront conservés dans la jouissance de leurs biens et des rentes et redevances qui leur sont dues par des particuliers ». En outre « ceux des dits biens qui ont été vendus en vertu de la loi de messidor an IV, qui est définitivement rappor-

1. Loi du 28 juin 1763, titre II, § III, art. 11.

2. Mauger. Note sur les secours publics.

tée par la présente loi en ce qui concerne les hospices civils, leur seront remplacés en biens nationaux du même produit. » La loi du 8 thermidor an V associe les hospices au bénéfice du droit des pauvres créé par la loi du 7 frimaire an V. Enfin la loi du 27 vendémiaire an VII augmente les ressources hospitalières en leur donnant une part préférentielle sur les recettes de l'octroi à Paris.

Mais malgré ces lois la triste situation des hospices se prolonge. Sous le Directoire la pénurie des ressources, le désordre font encore sentir leurs déplorables effets.

En rendant compte de leur gestion pendant l'an V, les administrateurs du département de la Seine proclament la détresse des établissements hospitaliers, ils supplient le Corps Législatif « de remplir le vide immense qui se trouve dans les revenus des hospices civils de Paris », aussi le ministre de l'Intérieur se voit-il obligé d'accorder des subventions en attendant que leur position soit un peu améliorée (1).

Les fonctions des administrateurs ne sont guère plus stables que par le passé. De l'an V à l'an VIII les membres composant la Commission des Hospices sont renouvelés vingt-deux fois (2). Ainsi l'on vit dans le cours de

1. 500.000 francs le 9 nivôse an V, 300.000 le 26 ventôse an V.

2. Ces changements étaient causés par les lois du 16 vendémiaire an V et 16 messidor an VII qui ordonnaient que les membres de la Commission des Hospices fussent renouvelés aux

trois années une succession de trente-cinq personnes différentes chargées tour à tour des mêmes devoirs et des mêmes fonctions.

« Quand on songe à cette longue suite de devoirs et combien ils demandent, pour être bien remplis, d'ordre dans les détails, d'uniformité dans les principes, de constance et d'accord dans la pensée, et quand on rapproche de ces réflexions cette diversité d'autorités qui se sont remplacées sans s'entendre, on sent qu'une éternelle confusion a dû régner dans cette administration ; et de quelque talent que fussent pourvus ceux qui s'en chargeaient ils ont eu à peine le temps de rêver la perfection et n'ont jamais pu obtenir le bien qui, fruit d'une longue culture, ne se mûrit que par le temps et périt si on l'arrache. » Enfin l'administration est obligée de recourir pour les fournitures au système des entreprises que le comte Frochot jugeait ainsi : « La détresse dans laquelle étaient tombés les hospices, la perte de leur crédit, les forcèrent d'adopter pour soutenir ces établissements la mesure la plus contraire peut-être à leur régime, je veux dire l'entreprise générale des fournitures (1) ».

Les causes que nous venons d'indiquer expliquent

mêmes époques et dans la même proportion que l'Administration centrale du département.

1. Discours prononcé par le comte Frochot à la première séance du Conseil général des Hospices.

suffisamment le sombre tableau de l'hospitalisation des vieillards que nous présentèrent les administrateurs du Conseil des Hospices au moment de leur entrée en fonctions. Les ruines accumulées étaient trop nombreuses pour pouvoir être relevées immédiatement.

Les efforts faits par les hommes charitables de cette époque ne furent cependant pas perdus, leurs réclamations, leurs projets furent d'utiles indications pour le Conseil général des Hospices qui, jouissant d'une tranquillité bien plus grande, put mener à bien l'œuvre de réorganisation qui s'imposait.

SECTION II

Assistance à domicile

L'assistance aux vieillards en 1789. — Règles successivement élaborées par les commissions de bienfaisance. — Effet de la loi de messidor an II. — Réorganisation des ressources de l'assistance.

« En 1789, nous dit Duquesnoy, les secours publics étaient immenses à Paris, ils étaient variés sous toutes les formes. »

L'assistance des vieillards à domicile était assurée par le *grand Bureau des Pauvres* et par les *Compagnies de charité paroissiales*.

Le *grand Bureau des Pauvres* était le plus ancien établissement charitable de Paris après l'Hôtel-Dieu (1). Il avait pour mission l'assistance des enfants et des vieillards des différentes paroisses de Paris « connus et y domiciliés » et hors d'état de gagner leur vie. Les pauvres du grand Bureau étaient choisis par des commissaires spéciaux, répartis entre les seize circonscriptions, ceux-ci après avoir fait une enquête sur les postulants les inscrivaient sur le « rôle des pauvres ». Ces commissaires présidaient aussi aux distributions et percevaient la taxe établie sur les habitants laquelle produisaient en moyenne 60.000 livres par an. Tous les ans les rôles des pauvres étaient révisés au moment du recensement général.

Le nombre des personnes qu'il secourait était bien réduit à la fin du xviii^e siècle. Cette institution ayant été peu à peu supplantée par les bureaux de charité. En 1789, il n'assistait plus que 1172 vieillards « à raison de douze sols par semaine. »

Les *Compagnies de charité paroissiales*, créées ou confirmées dans leurs fonctions par des actes de l'autorité publique, formaient avec les curés des associations qui visitaient les pauvres et leur distribuaient la por-

1. Il avait été fondé par François 1^{er}, le 27 novembre 1544 ; les « pauvres impuissants » auxquels il distribuait des secours étaient tenus de porter « la marque du Bureau, scavoir une croix rouge et jaune sur l'épaule droite, afin d'être cosnuez. »

tion des revenus de l'Eglise qui leur était destinée, ainsi que le produit des quêtes et des aumônes (1).

Les secours étaient distribués en argent et en nature, ces derniers sous forme de bons, qui donnaient le droit de toucher dans des magasins spéciaux.

L'assistance que fournissait les compagies de charité n'était pas spécialisée comme celle du Grand Bureau des pauvres ; elle s'étendait à toutes les catégories d'indigents sans qu'il soit possible de faire la part de chacune « Il est impossible, dit Duquesnoy, de savoir même approximativement combien de personnes étaient secourues sous l'ancien régime ; les secours étaient administrés avec trop peu d'ensemble pour avoir un tableau des assistés. »

Malgré l'importance des secours à domicile les pauvres « affluaient à Paris », et cela faute d'une bonne organisation, « les secours étaient mal distribués et trop souvent répartis suivant les besoins du moment, sans aucun plan, sans aucune règle : on donnait beaucoup mais on répartissait mal ; il n'y avait aucune liaison, nul rapport entre les différentes branches de l'administra-

1. « Les biens que possédaient les charités n'étaient qu'une partie des secours appliqués au soulagement des pauvres, ils étaient encore composés des dons volontaires des personnes même qui formaient ces associations pieuses, du produit des quêtes faites dans les églises, de celles que les curés ou d'autres personnes faisaient dans les maisons.

Rapport au Conseil Général des Hospices. An XI.

tions des secours et l'intention des hommes charitables était trop souvent déçue ».

Quelle fut l'action de la Révolution ? « En 1789, dit le même auteur, tout cet édifice, ouvrage des siècles, s'écroula. » Cette parole d'un contemporain ne doit pas être prise au pied de la lettre ; mais cependant elle donne bien l'impression du mouvement des faits à cette époque.

En effet les causes que nous avons signalées, en ce qui concerne l'hospitalisation des vieillards, ont ici également leur application. Même ardeur réformatrice, même dévouement, mais aussi mêmes perturbations politiques et économiques se répercutant sur l'assistance.

A partir de 1789 commence une série de directions différentes : Grand Bureau des Pauvres, Commission Municipale de Bienfaisance, Commission centrale de Bienfaisance, Bureau général de Bienfaisance se suivent à peu d'intervalle ; et au-dessous de ces comités directeurs fonctionnent des organes locaux — Commissions paroissiales, Comités de district, Comités de bienfaisance — dont la composition varie suivant les circonstances.

Le *Grand Bureau des Pauvres* subsista jusqu'en 1791, alors un décret du 25 mai donna à la municipalité l'administration des biens des indigents ainsi que la distribution du produit des quêtes entre les trente-trois

nouvelles commissions paroissiales (1) placées sous la direction de la *Commission municipale de bienfaisance*.

Le 19 octobre 1791 celle-ci leur envoya ses *instructions* (2) qui font preuve d'une grande tolérance et d'un sens très pratique de la bienfaisance ; on y trouve les bases des réglementations d'assistance qui suivront :

« Les secours seront accordés sans distinction de culte ni de religion ; ils seront proportionnés aux charges, au nombre des enfants, à l'âge et aux infirmités. » (Art. 4.)

L'admission aux secours est prononcée, en général, par la Commission, sur le rapport du commissaire chargé de s'assurer de l'utilité du secours ; mais quand les secours devront constituer en autre chose qu'une distribution de pain, elle ne sera possible qu'après une contre-enquête faite par un autre commissaire (3).

1. Les anciennes commissions paroissiales avaient fonctionné jusqu'en février 1791 ; après cette époque les circonscriptions paroissiales avaient été remaniées par suite du vote sur la Constitution civile du clergé.

2. Extrait des registres des délibérations du corps municipal du 19 octobre 1791. Arrêté sur les commissions établies provisoirement pour la distribution des secours dans chaque paroisse.

3. « Le commissaire les inscrira sur un registre qu'il tiendra à cet effet, se transportera ensuite chez tous ceux inscrits pour y vérifier les causes de leur détresse, la nature de leurs besoins. Il en fera son rapport à la Commission, qui pourra statuer de

Les secours en nature sont préférés, comme pouvant moins facilement être détournés de leur but que les secours en numéraire. Ces derniers ne doivent être accordés que « le plus rarement possible ».

Cette méfiance marquée envers les secours en argent persistera encore pendant un siècle.

La commission municipale se précautionne contre l'envahissement des vagabonds, en exigeant des conditions de domicile et de conduite pour l'obtention des secours :

« Les habitants d'une même commune étant considérés comme une famille, les secours, ne devront être accordés qu'à ceux qui lui appartiennent par la naissance ou par une habitation de trois ans, ce qu'ils devront prouver ainsi que l'insuffisance de leurs moyens et la régularité de leur conduite. »

Etant donnée la difficulté des moyens de communication à cette époque, ce temps de domicile était amplement suffisant.

La commission municipale, malgré tout son dévouement, ne resta que deux années en fonctions ; un mouvement hostile, à la fois politique et charitable, fomenté

suite, si le rapporteur juge que les secours doivent consister en pain seulement.

« Si le rapporteur juge que les secours doivent être plus étendus, la Commission ne statuera qu'après avoir entendu le rapport d'un second commissaire qui aura également fait visite et vérification préalable. »

par les sections, qui voulaient remplacer la nomination faite par le corps municipal par le système électif, amena sa chute (1).

La *Commission centrale de bienfaisance* qui lui succéda eut aussi son plan, qu'elle envoya aux quarante-huit nouveaux comités de bienfaisance (2).

Il ressemble d'ailleurs beaucoup aux instructions de la commission municipale. Cependant, en ce qui concerne les vieillards, il y a des précisions qui n'existaient pas dans celle-ci.

Il sera d'abord procédé à un recensement des indigents :

« Aussitôt que les Comités de bienfaisance seront organisés, les commissaires dresseront, d'après les renseignements qui leur seront remis, un état exact et nominatif des indigents domiciliés dans l'étendue de chaque section ; ce recensement contiendra les nom, âge, profession et demeure des citoyens inscrits comme tels.

1. Un décret de la Convention en date du 28 mars 1793 supprima la commission municipale et les trente-trois commissions paroissiales. Cette suppression était imméritée ; la lecture du compte rendu de son administration présenté par elle le 31 août 1793 nous montre qu'avec un revenu moyen de 360.000 livres elle put faire face aux besoins urgents d'un sixième des habitants de Paris, ne dépensant en trois ans pour son administration qu'une somme de 4.800 livres !

2. Plan d'organisation des quarante-huit comités de bienfaisance adopté par le conseil général et le corps municipal le 25 juillet 1793. Tuetey, *op. cit.*, t. III.

« Chaque recensement sera renouvelé dans la dernière quinzaine de chaque trimestre et certifié par la section. » (Ch. II, art. 1) (1).

Les indigents à secourir étant connus, il sera procédé à la distribution des secours, et dans cette distribution la première place est réservée à la vieillesse indigente, c'est là une preuve de la sollicitude dont étaient animés les hommes charitables de cette époque, du désir qu'ils avaient de la soulager efficacement.

En ce qui concerne le taux des secours, il n'y a rien de déterminé ; et cela s'explique très bien, car l'importance des ressources charitables dont la commission pourrait disposer n'était pas encore connue exactement. La loi du 25 mai 1791 avait bien confié à la municipalité l'administration des biens des indigents ; mais les éléments composant ce patrimoine s'étaient dispersés dans la tourmente révolutionnaire et, malgré les recherches faites, de nombreuses sources de revenus n'avaient pu encore être découvertes.

Aussi le plan dit-il seulement que « les secours seront répartis chaque semaine dans la proportion qui sera réglée par le comité de bienfaisance, lequel prendra pour mesure les besoins de chaque individu et les moyens de la caisse du comité » (2).

1. D'après Duquesnoy, cette prescription fut très imparfaitement exécutée.

2. Le « plan d'organisation » indique encore le mode de distribution des secours qui ne seront accordés qu'après les

Les statuts ou plans d'organisation particuliers à chacun des organes locaux font également preuve d'une grande ingéniosité dans l'aménagement de la bienfaisance, et d'un louable souci d'éviter l'émiettement des secours ; ils diffèrent peu d'ailleurs du plan que nous venons de citer (1).

Dans ces « plans » ou « instructions » nous ne trouvons *point de trace d'organisation spéciale d'assistance pour les vieillards, et encore moins de toute formule impérative consacrant le droit à l'assistance* ; et cela s'explique très bien : plus préoccupés des réalités pratiques que les législateurs révolutionnaires, les administrateurs de l'assistance parisienne ne voulaient pas décréter la création de secours à affecter aux indigents ayant dépassé un âge déterminé, sans être sûrs de pouvoir tenir leur promesse, au moyen de ressources suffisantes. Ils ne pouvaient qu'indiquer les règles à observer en général dans la distribution des secours, et faire des

informations préalables, et sur le « vu-bon » de deux commissaires ou en vertu d'une délibération du comité. Pour établir une juste balance entre les secours et éviter les doubles emplois, les comités se feront remettre autant que possible les noms des indigents recevant des secours de sociétés philanthropiques.

1. Le plan d'organisation du district Saint-Magloire, adopté le 17 février 1790, distingue les indigents en cinq classes : Les trois premières reçoivent l'assistance par le travail ; la quatrième comprend les vieillards et les enfants qui doivent être assistés à domicile. Quant aux mendiants accidentellement à Paris, ils devront être éconduits sans délai. *Tourneux. Bibliographie d'assistance*, n° 7679.

répartitions successives des sommes dont ils disposaient entre les différentes circonscriptions d'assistance.

Il était donc urgent de connaître exactement toutes les ressources d'assistance disponibles ; aussi la commission municipale, et la commission centrale de bienfaisance après elle, travaillèrent avec un dévouement et une persévérance infatigables à recouvrer entièrement le patrimoine des indigents dont elles avaient la garde et l'administration en vertu de la loi du 15 mai 1791 (1).

Cette tâche qu'il était absolument nécessaire de mener à bien, si l'on voulait donner une assistance rationnelle et efficace, ne fut pas des plus aisées ; les commissions, au milieu des événements troublés de cette époque, eurent à lutter contre des obstacles de

1. Le « compte rendu à la municipalité de Paris par la commission municipale de bienfaisance » des biens et revenus appartenant à la classe indigente » donne l'état de ces répartitions.

Les dépenses sont divisées en six chapitres :

Chap. I. — Répartition de 6.000 livres employées en secours provisoires aux pauvres les plus nécessiteux.

Chap. II. — Nouveaux secours mis la à disposition du corps municipal de bienfaisance pour subvenir aux besoins les plus pressants des pauvres. Total : 6.938 livres.

Chap. III. — Répartition faites entre les paroisses par la commission municipale de bienfaisance depuis son établissement au mois d'octobre 1791. Total général : 852.510 livres.

19 répartitions par arrêtés du 26 août 1791 au 31 août 1793.

34 paroisses : Saint-Sulpice, 44.300 livres. Saint-Thomas-d'Aquin, 8.000 livres. Saint-Eustache, 43.400 livres, etc., etc.

toutes sortes et néanmoins, après trois années d'efforts, elles étaient arrivées à un résultat appréciable et surtout plein de promesses pour l'avenir. C'est alors que survint la loi de messidor an II ; la Convention appliquant jusqu'au bout son système d'assistance obligatoire décrétait l'exécution de la seconde partie de sa conception : l'Etat centralisant les ressources et distribuant seul les secours. Le résultat immédiat de cette mesure fut de rendre vains tous les efforts faits par les commissions de bienfaisance pour reconstituer le patrimoine des pauvres. La commission centrale dut rendre tout l'actif qu'elle avait pu reconstituer jusqu'à ce moment, soit un capital de plus de 13 millions (1).

Les subventions que l'Etat accordait étaient tout à fait insuffisantes, et le paiement en était encore retardé par

1. En effet, la loi du 25 mai 1791 ne donnait à la municipalité aucun moyen de connaître les revenus des pauvres : elle ne disait point que les titres lui seraient remis, ni même qu'ils lui seraient communiqués ; aussi des administrations de charité en profitaient pour refuser de remettre leurs titres ; beaucoup de rentes aussi étaient inscrites au nom des curés des paroisses qui avaient disparu la plupart lors de la suppression de leurs paroisses. Enfin des difficultés résultaient de la loi du 3 septembre 1792 qui avait mis sous scellés les archives des fabriques.

Extrait du *compte rendu à la municipalité de Paris par la commission de bienfaisance de l'administration qu'elle a eue en vertu de la loi du 25 mai 1791 des biens et revenus appartenant à la classe indigente*, 31 août 1793. Archives Nationales, F. I, B. II, Seine, 7.

des difficultés avec le comité des finances. Il fallut tout le dévouement des administrateurs pour pouvoir faire le bien avec une certaine efficacité en disposant de ressources aussi minimales : « Il est constant, dit le compte rendu de la gestion de la commission centrale, que le nombre des pauvres de Paris excède aujourd'hui 100.000. On le demande maintenant, 200.000 livres ont-elles été suffisantes pour fournir à une aussi grande quantité d'infortunés le lait, les layettes, le linge, les suppléments indispensables de pain et de viande, en un mot les secours de première nécessité ? Si l'active sensibilité des bureaux de bienfaisance ne leur eût fait trouver quelques ressources, les indigents eussent été privés de leur pain journalier. »

Quoiqu'une organisation générale de l'assistance aux vieillards fût impossible dans de telles conditions, les plans d'assistance ne manquaient pas ; un des plus célèbres fut celui du député *Delesclap* qui présenta à la Convention un rapport sur l'assistance en France et à Paris (1). Pour la capitale, il voulait faire des « réformes

1. « La commission centrale qui eut à rechercher cette confusion est parvenue à découvrir, sinon la totalité, du moins une très grande partie, soit de rentes, soit d'immeubles qui formaient la dotation respectable de l'indigence ; aussi les revenus des pauvres étaient-ils augmentés de plus d'un tiers et allaient ils beaucoup augmenter encore lorsque la loi du 23 messidor an II déclara toutes les propriétés et dettes des indigents, dettes nationales. »

Commission centrale de bienfaisance. Esquisse du compte

sévères »... « Cette ville de boue, de fumée, de luxe et de misère, ce grand hôpital de la République est un grand exemple de la corruption et de l'indigence qu'entraîne à sa suite une population trop grande. »

Il devait y être ouvert un livre de la bienfaisance nationale, comme dans toutes les autres communes. Le Trésor paierait aux quarante-huit sections 5.140.000 livres par an, soit par section dix inscriptions de malades à 600 livres, dix de vieillards à 300 livres, dix de femmes à 300 livres et dix d'enfants à 250 livres (soit 1.920 inscriptions pour toutes les sections, il y aurait en outre 2.080 inscriptions à répartir entre les sections proportionnellement à la population de chacune.

L'inscription de vieillard sur le livre de la bienfaisance nationale était soumise à trois conditions :

- 1° Etre âgé de soixante ans au moins ;
- 2° Etre domicilié depuis un an dans la section ;
- 3° Apporter un certificat d'indigence signé du principal locataire et de deux témoins.

Les secours devaient être payés par trimestre.

Ce plan ne reçut aucune application à Paris. Outre que la contribution du Trésor était très aléatoire à cette époque, ce système de répartition des inscriptions entre les catégories d'indigents et entre les sections était un peu arbitraire. On y retrouve la survivance des idées

moral de son administration, extraite de la séance du 27 thermidor an IV.

de logique abstraite qui inspirèrent la Convention jusqu'à la fin.

Sous le Directoire, les mêmes organes assurent l'assistance des vieillards à domicile ; les bureaux de bienfaisance subsistent toujours. Les modifications que subit l'organisation politique eurent pour seul effet de changer la direction des secours, qui est confiée à un *Bureau général de bienfaisance* (1) et le mode de recrutement des membres des bureaux qui sont nommés par le pouvoir central au lieu d'être élus. Mais les règles de la distribution des secours sont les mêmes que celles fixées auparavant. Ce sont toujours les bureaux de bienfaisance qui décident de l'importance du secours sans qu'aucun taux soit réglé à l'avance. De même les secours en nature sont toujours préférés aux secours en argent (2).

Ce qu'il y a de nouveau, c'est que les ressources de l'assistance à domicile commencent à s'établir d'une manière fixe : « On a pu du moins dès cette époque, compter sur des moyens réguliers d'assister les indigents ». La loi du 20 ventôse an V étend aux établissements de bienfaisance le bénéfice des dispositions de la loi du 16 vendémiaire an V ; la loi du 7 frimaire an V

1. Rapport sur l'organisation générale des secours publics, par Delescloy, représentant du peuple, député par le département de la Somme. Vendémiaire an IV, cité par Tuetey, *op. cit.*, t III, p. 127.

2. Arrêté du 16 floréal an IV.

établit le droit des pauvres sur les spectacles, à leur profit (1) et enfin la loi du 27 vendémiaire an VII vient augmenter encore les ressources charitables et rendre possible une distribution rationnelle et efficace des secours.

Avant de terminer ce chapitre consacré à la période révolutionnaire, il n'est pas sans intérêt de citer l'opinion d'un contemporain ; elle nous montrera que si les efforts réformateurs tentés par ceux qui dirigèrent la politique charitable n'aboutirent pas sur le moment, la faute n'en incombait qu'au seul législateur, et qu'en outre leur dévouement ne fut pas peine perdue.

« Alors, malgré la longue tourmente du corps social de très bons esprits, des hommes très éclairés, des citoyens très recommandables ont développé les vrais principes des secours, ils ont répandu des idées saines et ils n'ont pas peu contribué à applanir la route sur laquelle on commence à marcher aujourd'hui...

« C'est à eux par exemple que l'on doit l'amélioration la plus marquée, celle dont les effets seront les plus étendus, la création des bureaux de bienfaisance. C'est une chose digne de remarque et honorable pour la ville de Paris que dans l'oubli de toutes les lois, dans le bouleversement des idées morales et religieuses, on ait trouvé un grand nombre d'hommes, qui se sont livrés au soulagement des malheureux d'une manière

1. Même arrêté. Titres V et VI.

obscur, ignorée, qui ont supporté avec patience tous les dégoûts, toutes les peines qui accompagnent des soins de ce genre et cela sans espoir de renommée, sans chercher à occuper d'eux le gouvernement ou le public, et par le seul amour du bien » (1).

1. Duquesnoy. Rapport cité.

CHAPITRE II

Le Conseil général des Hospices

(An IX-1848)

SECTION I

Hospitalisation

Réformes accomplies. — Transformation de la condition morale et matérielle des hospitalisés. — Situation numérique. — Réglementation des admissions, ses défauts.

Lorsque le Conseil général des Hospices (1) entra en fonctions, tout ou presque tout était à réformer ou au moins à réglementer, mais profitant des leçons de l'expérience il sut mener à bien la tâche qu'il avait entreprise sans précipitation, mais aussi sans arrêt et aboutit à une *transformation complète des conditions de l'hospitalisation*.

1. L'organisation de l'assistance pendant cette période est née de trois arrêtés des Consuls (27 nivôse, 18 pluviôse et 29 germinal an IX) créant le Conseil général des Hospices présidé par le préfet de la Seine et aidé d'une commission exécutive.

Une des premières réformes faites fut la suppression totale des lits à deux, ainsi l'on n'aura plus comme auparavant « le triste spectacle de malheureux vieillards qui se relevaient au milieu de la nuit pour céder leur lit à un compagnon » (1). Les bâtiments sont réparés et agrandis, chaque année des sommes importantes sont dépensées pour ces travaux de réfection qui rendent les hospices salubres et agréables à habiter. Les hospitalisés jouissent d'un régime meilleur grâce aux charges imposées aux entrepreneurs, grâce surtout au remplacement du système de l'entreprise par le régime paternel, la nourriture est alors réglée jusque dans ses moindres détails.

La *condition morale* des vieillards hospitalisés est aussi relevée, ils ne sont plus confondus comme jadis avec les malades de toutes sortes et les prisonniers de droit commun. Les cabarets qui encombraient les hospices sont détruits, le travail y est organisé d'une façon méthodique, les vieillards sont obligés de faire les petits travaux pour lesquels ils ont été jugées aptes (2), ainsi cesse cette oisiveté absolue, aussi dégradante pour l'esprit que néfaste pour la santé. La mendicité est sévèrement réprimée : « Tout indigent admis à Bicêtre ou à la Salpêtrière et qui aura été trouvé mendiant sera arrêté, amené à la préfecture et conduit au dépôt de mendicité

1. Rapport au Conseil général des Hospices, an XI.

2. Règlement du 18 vendémiaire an X.

de Saint-Denis pour y rester détenu pendant un temps déterminé (1). »

Les *admissions* à l'hospice sont réglementées, le nombre de places est fixé limitativement dans chaque établissement, ainsi l'on évitera l'encombrement qui existait à l'époque de la création du Conseil des Hospices et était tel que celui-ci dut suspendre complètement les admissions pendant un certain temps (2).

Les règles d'admissions dans les hospices subirent peu de changements, au cours de cette période.

Pour pouvoir être admis dans un hospice de la vieillesse il fallait :

1° Etre âgé de soixante-dix ans au moins si l'on sollicitait l'entrée à Bicêtre ou à la Salpêtrière. En ce qui concerne les ménages, il suffisait que l'un des époux eût cet âge et que l'autre eût dépassé soixante ans ;

2° Etre inscrit sur la liste des indigents et secouru par le bureau de bienfaisance ;

3° S'il y avait lieu, avoir un certificat de l'impossibilité où sont les enfants et petits-enfants de fournir à sa subsistance.

Les admissions *étaient de deux sortes* (3), de droit ou

1. Arrêté du préfet de police, 1810.

2. Cet encombrement résultait de ce que précédemment sans règle, mais tantôt par faiblesse et tantôt par protection, on avait admis quiconque avait puissamment sollicité.

3. Code administratif des hôpitaux, hospices et secours à domicile dans la ville de Paris, 1824.

sur présentation des personnes ayant le droit de nommer.

Les admissions de droit étaient prononcées par le Conseil général des hospices, elles ne pouvaient avoir lieu que pour les octogénaires. Quant au droit de présentation aux lits vacants il était exercé par différentes autorités et par les bureaux de bienfaisance : « Les bureaux de bienfaisance des douze arrondissements de Paris jouiront des droits de présentation précédemment exercés par les paroisses de la même ville. Les lits qui appartiennent à des corporations ou à des individus dont les biens sont réunis au domaine national resteront à la disposition du gouvernement (1). » La répartition des lits entre les nominateurs donna lieu à de vives réclamations de la part des bureaux de bienfaisance qui trouvaient la proportion qui leur était attribuée trop faible (2). Ils obtinrent gain de cause en 1836,

1. Arrêté du 16 fructidor, an XI.

2. Trois arrêtés du Conseil général des hospices (22 frimaire an XII, 3 pluviôse an XIII, et 8 juillet 1818) avaient réparti ainsi les places vacantes :

Sur 31 places 4 à la nomination du Gouvernement

—	1	—	du Gouverneur de Paris
—	2	—	des Préfets de la Seine et de police.
—	7	—	du Conseil général des Hos- pices

un arrêté du Conseil général des hospices porta le nombre des lits auxquels ils pouvaient nommer de 12 (sur 31 vacances) à 24.

Ce système de nomination avait le tort d'être très compliqué (1) et de manquer d'uniformité. En répartissant ainsi entre un grand nombre de personnes le pouvoir de nommer on établissait une série de clientèles pour chaque nominateur et on permettait à des vieillards bien moins malheureux que d'autres de prendre leur place parce qu'ils étaient plus intrigants ou mieux appuyés.

L'arrêté du 16 mars 1836 essaya d'atténuer ces graves défauts en accordant aux bureaux de bienfaisance une part plus large dans les admissions d'indigents, et en décidant que les présentations ne pourraient être faites qu'après enquête sur la situation des postulants,

—	2	—	de la Commission et de l'agence
—	2	—	du Conseil général des Hospices
—	1	—	de la Commission chargée de l'hospice
—	12	—	des Comités centraux de bienfaisance.

1. Il sera formé, dit un arrêté du 22 frimaire an XII, pour chaque hospice un tableau indicatif qui contiendra les noms des nominateurs et l'ordre numérique dans lequel chacun d'eux exercera les nominations qui lui sont attribuées suivant la proportion établie. »

délibération du bureau en séance et décision prise à la majorité des voix.

Malheureusement ces prescriptions ne furent pas exécutées, et les anciens errements furent en fait suivis. Ces abus entraîneront, comme nous le verrons plus loin, la création d'une commission centrale d'admission dans les hospices.

Si nous examinons *la situation numérique de l'hospitalisation*, nous constatons au cours de cette période une augmentation de lits d'hospice motivée surtout par la création d'établissements nouveaux, dus à la générosité des particuliers. Ces libéralités s'expliquent par la confiance qu'inspirait l'administration du Conseil des hospices et la certitude que les volontés du donateur seraient accomplies.

Les hospices et maisons de retraite étaient au nombre de 9 en 1848.

En voici l'énumération :

Bicêtre (1) reste le grand hospice de vieillards et d'infirmes qu'il était dès avant la Révolution.

La *Salpêtrière* aussi a gardé sa destination primitive.

L'hospice des *Ménages* est installé par le Conseil des Hospices dans les anciennes « Petites Maisons » d'où les

1. Ces deux hospices s'appelèrent pendant la plus grande partie du XIX^e siècle : Hospice de la Vieillesse-Homme et Hospice de la Vieillesse-Femme, noms qu'ils ont abandonné maintenant.

insensés ont été enlevés. Il est destiné à recevoir des ménages, en état de justifier de vingt ans de vie commune et des veufs ou veuves, moyennant paiement d'une somme de 1.600 francs (préau) ou 1.000 francs (dortoir).

L'hospice de *La Rochefoucauld* anciennement hospice de Montrouge, est aussi affecté aux personnes qui, sans être dans un état d'indigence absolue, n'ont cependant pas des moyens suffisants d'existence. Il faut justifier de soixante ans d'âge et payer une pension de 200 francs par ans.

L'Institution *Sainte-Périnne* fondée en 1801, reçoit les vieillards âgés de soixante ans moyennant une pension de 600 francs.

Les autres établissements que nous allons énumérer sont des fondations dues à la générosité de particuliers.

L'hospice *Saint-Michel* fondé en 1825, reçoit les septuagénaires indigents, domiciliés à Paris.

L'hospice de *la Reconnaissance*, fondé en 1828, est destiné à recevoir des ouvriers indigents de soixante ans révolus.

L'hospice *Devillas*, créé en 1835, reçoit les septuagénaires indigents et infirmes.

L'hospice *Lambrechts*, fondé en 1846, a aussi la même destination.

Telle est la situation de l'hospitalisation au moment où va commencer la direction de l'Assistance publique. Si on se souvient du point de départ, on considérera que

*Population des hospices
maisons de retraites et fondations*

Années	An XII	1815	1830	1848
Bicêtre (1).....	2.150	2.068	2.837	1.843
Salpêtrière (1)...	3.844	4.338	4.871	3.365
Maisons de re- traite.....	647	943	1038	1.149
Fondations....				294

l'œuvre du Conseil général des Hospices n'a pas été négligeable. La proportion des lits d'hospice par rapport à la population quoiqu'ayant diminué au cours de ce demi-siècle (2), est cependant bien plus forte qu'elle ne le sera à la fin du XIX^e, les conditions dans lesquelles l'hospitalisation est donnée sont excellentes ; ce sont des résultats appréciables. Il reste à réformer le monde d'admission qui est absolument défectueux, ce sera l'œuvre du règlement du 27 août 1860.

1. Vieillards et infirmes réunis, les tableaux des comptes moraux ne distinguant pas ces deux classes.

2. Il y avait :

En l'an XI 1 lit d'hospice pour 72 habitants
 En 1817 « « « 106 «
 En 1858 « « « 160 «

SECTION II

Assistance à domicile

Organisation de secours réguliers. — Place accordée aux vieillards dans les distributions. — Secours spécialement destinés à la vieillesse. — Pensions représentatives de séjour à l'hospice. — Leur évolution.

Sous le Conseil général des Hospices, l'assistance des vieillards, à domicile, fut assurée par les mêmes organes locaux que par le passé, leur nom et leur nombre seuls changèrent :

D'abord nous trouvons 48 bureaux de bienfaisance, un par justice de paix, et 12 comités centraux (1) ; puis l'ordonnance du 16 juillet 1816 les appelle « bureaux de charité » et les réduit au nombre de 12, un par arron-

1. Règlement du 8 prairial an IX. — Art. 1 : le nombre des bureaux de bienfaisance est égal à celui des justices de paix de la même ville. Organisation des secours. Art. 1 : Les bureaux de bienfaisance établis dans chaque justice de paix ne forment que des sections dépendant d'un comité central de bienfaisance par chaque arrondissement municipal. Chaque comité d'arrondissement municipal se compose de deux membres délégués à cet effet par chacun des bureaux de bienfaisance ; il est présidé par le maire aux termes de l'article 3 de l'arrêté du 29 germinal an IX.

dissement « pour accélérer la distribution des secours en simplifiant les formes de l'administration ».

Enfin après la Révolution de 1830 (1) ils reprennent leur ancien nom de bureaux de bienfaisance.

Dès le début de son existence, le Conseil général des Hospices se préoccupa d'établir « une *classification raisonnée des pauvres et des secours correspondants*..... Le Conseil a pensé que toute répartition équitable des secours était impossible sans tableau des pauvres ; ce n'est que par ce moyen qu'on apprend à connaître les vrais indigents, la nature et l'étendue de leurs besoins ». Cette classification générale est une mesure nouvelle, car pendant la période révolutionnaire nous n'avons rien trouvé de semblable. En fait, le but est facile à saisir ; c'est non seulement de mettre un ordre nécessaire, mais aussi d'éviter l'émiettement des secours. Si les secours sont répartis sur un trop grand nombre d'individus, à peine procurent-ils un soulagement sensible. Les étendre à tous ceux qui n'en ont point un besoin réel, c'est les prodiguer mal à propos. La privation qu'éprouveront ceux à qui un modique secours n'est pas nécessaire et pour qui elle est à peine sensible procurera l'avantage de soulager efficacement les malheureux qui sont absolument hors d'état de pourvoir à leur existence.

1. Ordonnance du 29 avril 1831. Nous conserverons pour plus de clarté la dénomination de bureau de bienfaisance au cours de cette section.

La classification définitivement arrêtée (1) distingua les assistés en deux grandes catégories : ceux secourus temporairement et ceux secourus annuellement. La seconde catégorie était divisée en quatre classes :

La première classe comprenait les octogénaires et les aveugles ;

La deuxième les vieillards de soixante-quinze à quatre-vingts ans et les indigents les plus infirmes ;

La troisième les vieillards et les infirmes au-dessous de soixante-quinze ans ;

La quatrième les familles surchargées d'enfants en bas-âge (2).

Ainsi donc *les vieillards avaient la première place dans la distribution des secours annuels*, et l'assistance devait leur être *régulièrement fournie*. C'était déjà un grand point acquis.

Mais là ne se borne pas l'action du Conseil général des hospices. Des *secours spéciaux* furent organisés pour les vieillards et les aveugles, avec un crédit spécial affecté à cette dépense. « L'impossibilité de recevoir dans les hospices, nous dit Duquesnoy, la foule des malheureux qui demande à y être admis a fait prendre le parti de leur distribuer des secours en argent ».

Etaient admis à recevoir ces secours spéciaux : les

1. Rapport au Conseil général des Hospices sur les secours à domicile (an IX).

2. Arrêtés ministériels du 21 octobre 1813 et du 18 juillet 1816, art. 24. Arrêté du 14 sept. 1831, art. 32.

octogénaires, les *vieillards de soixante-quinze ans* et les aveugles (1) domiciliés *depuis deux ans* à Paris et inscrits depuis *un an* au moins sur le contrôle des indigents (2). La liste des bénéficiaires était dressée tous les ans par les bureaux de bienfaisance, qui devaient s'assurer de l'utilité du secours pour chaque individu et juger, d'après sa situation, s'il devait ou non être maintenu sur la liste (3).

Le *taux* des secours nous semblera très faible si nous le comparons aux sommes accordées un siècle plus tard aux vieillards du même âge, mais il faut tenir compte de l'augmentation du coût de la vie durant ce laps de temps, et de ce que le Conseil général des Hospices ne disposait que de ressources très limitées. Aussi bien la conception de l'assistance à domicile de cette époque n'était pas de pourvoir entièrement et journellement à tous les besoins de ceux à qui les secours étaient destinés ; mais seulement de les aider dans la mesure possible.

Ce taux était au début de *6 francs* par mois pour les octogénaires, et de *3 francs* par mois pour les vieillards

1. Rapport du Conseil général des Hospices, an XI, art. 10. En outre des paralytiques y furent admis par les bureaux de bienfaisance.

2. L'inscription avait lieu en vertu d'une décision du bureau de bienfaisance.

3. Arrêtés du Conseil général, 18 décembre 1822, article I, 18 décembre 1825, art. IV.

de soixante-quinze ans et les aveugles. Dans la suite il fut augmenté ; un arrêté du Conseil général du 1^{er} mai 1827 le porta à 8 *francs* par mois pour la première catégorie et à 5 *francs* pour la seconde.

Si nous recherchons le *mode de répartition* des secours aux vieillards, nous ne pouvons que constater le silence de l'arrêté ministériel du 12 juillet 1816. Son article 38 porte que « la répartition, entre les bureaux de bienfaisance, du fonds de secours à domicile sera arrêté par le Conseil général des hospices, lequel prendra au préalable l'avis des présidents des bureaux réunis en assemblée ».

Cependant, il ressort d'un arrêté du Conseil des Hospices du 25 juillet 1821 que cette répartition était faite proportionnellement au nombre des ménages inscrits. En 1825, un *arrêté* décida qu'au lieu de répartir la masse de ces secours entre les arrondissements proportionnellement à la population indigente, les secours seraient répartis entre les arrondissements d'après les états de vieillards et d'aveugles indigents réunissant les conditions nécessaires.

Le développement des secours spéciaux au cours de cette période paraît avoir suivi à peu près la progression de la population, ainsi en l'an XI où la population totale de Paris est de 600.000 habitants le nombre des vieillards secourus est de 2.446, en 1848 où la population est de 1.034.196 ce nombre est de 3.214. Cependant si l'on considère que la population indigente de près

de 100.000 en l'an XI est descendue à 73.000 en 1848, on sera amené à constater qu'il y a eu accroissement plus que proportionnel des secours spéciaux.

La sollicitude *des bureaux de charité* ou de bienfaisance fut, d'ailleurs, pour *beaucoup dans cette extension* des secours spéciaux ; ce sont eux qui réclament les augmentations de crédit nécessaires pour étendre le nombre des bénéficiaires. Ils protestent contre ce qu'ils appellent « la plaie de l'hospicisme » et accusent le Conseil des Hospices de négliger l'assistance à domicile. Il y a une trop grande différence, disent-ils, entre la somme que coûte un hospitalisé (362 francs par an) et les secours accordés aux vieillards septuagénaires (en moyenne 45 francs) ; au lieu de consacrer tant d'argent à l'entretien des hospices il serait bien préférable d'accroître les secours spéciaux, bien moins onéreux, et par conséquent pouvant soulager plus d'infortunes. Il devrait, disent-ils, y avoir des secours intermédiaires (1).

En conséquence ils sollicitent avec une grande insistance *l'abaissement de la limite d'âge*, pour l'obtention des secours spéciaux, de soixante-quinze à soixante-dix ans : « Vous avez reconnu, écrivent-ils au Préfet, le bien fondé de notre demande, que les septuagénaires fussent admis à un secours spécial, alors qu'il existe

1. Rapport fait au nom des administrateurs des douze bureaux de bienfaisance de Paris au Conseil général des Hospices et secours à domicile (1832),

seulement pour ceux de soixante-quinze ans, car cela est conforme à la classification indiquée par l'ordonnance de 1816; mais pour cela, avez-vous ajouté, des fonds seraient indispensables (1). »

Malgré toute l'éloquence des bureaux, le Préfet de la Seine demeure inébranlable; accorder ce qu'ils demandent, ce serait augmenter la dépense des secours spéciaux de 15.000 francs par mois, soit 180.000 francs par an, ce qui est trop élevé.

Ce ne fut qu'en 1850, comme nous le verrons plus loin, que cet abaissement de la limite d'âge se produisit.

Ainsi donc, durant toute la direction du Conseil général des Hospices, il n'y eut de secours organisés spécialement que pour les vieillards de plus de soixante-quinze ans.

Quelle était *la situation des septuagénaires*? Ils rentraient dans les catégories d'indigents secourus annuellement, que nous avons indiquées plus haut. Leur nombre était déterminé par le Conseil général des Hospices chaque année sur la proposition des bureaux, afin de ne pas excéder la somme disponible (2). La répartition des secours était faite proportionnellement à la population indigente. Les secours distribués étaient surtout des secours en nature; tout en laissant les bureaux libres

1. Rapport fait au nom des douze bureaux de charité par M. Hutteau d'Origny (1829).

2. Arrêtés ministériels 1813 et 1816, art. 25 et 26.

de composer les secours de la manière qu'ils jugeraient la meilleure, les règlements préconisaient la distribution de secours de cette espèce. « Les secours seront le plus possible distribués en nature », dit l'article 28 de l'arrêté ministériel du 19 juillet 1816; « les indigents secourus annuellement recevront en pain, soupe, viande, combustible, etc., un secours annuel que les bureaux restent libres de composer pour chaque individu de la manière qui paraîtra la plus convenable à sa position. » (Art. 33.)

Les secours pour les vieillards septuagénaires étaient d'une quarantaine de francs environ par an (1) répartis inégalement suivant les mois d'hiver et les mois d'été.

Il nous faut parler maintenant d'une autre création du Conseil général des Hospices non pas à cause du développement que prit l'institution, mais à cause des idées qui présidèrent à sa formation, idées dont nous devons retrouver plus tard la manifestation, nous voulons dire *les pensions représentatives d'admission dans les hospices*.

Le Conseil des Hospices, dès le début de son existence, se préoccupa de donner à l'hospitalisé la faculté de se retirer dans une famille de son choix, moyennant le paiement d'une pension représentant l'assistance qu'il recevait à l'hospice. Le règlement du 18 vendémiaire an X, porte, en effet, la disposition suivante :

1. Rapport au Préfet de la Seine par les commissaires des douze bureaux de charité (année 1830).

TITRE VI. — ART. I. — Les vieillards et infirmes qui, après avoir justifié de leur état d'indigence et d'infirmité et après avoir rempli d'ailleurs toutes les autres formes et conditions présentées par les différents articles du présent règlement, obtiendront leur admission dans les hospices qui leur sont consacrés, pourront opter entre leur entrée dans l'hospice ou une pension représentative de la place qui leur a été accordée, en indiquant la famille où ils prétendent se retirer et en apportant la preuve de son consentement. Cette faculté est applicable aux vieillards et infirmes existant actuellement dans ces établissements.

Une telle combinaison présentait des avantages réciproques pour le vieillard et pour l'hospice.

Pour l'hospice, car le taux de la pension représentative fut fixé à 120 francs par an pour les vieillards de Bicêtre ou de la Salpêtrière, et l'entretien d'un hospitalisé était beaucoup plus coûteux. Il y avait donc là une source d'économies appréciables ; en outre, ce pouvait être un moyen de désencombrer les hospices, si remplis, qu'on aurait dû suspendre les admissions pendant un certain temps.

Pour le vieillard, car il avait la possibilité de finir ses jours dans le milieu qu'il aurait choisi, dans sa famille qui, grâce à la pension qu'il recevait, pouvait se charger de son entretien, ce qu'elle n'aurait peut-être pas pu faire avec l'aide des secours spéciaux beaucoup moins élevés, puisque le taux le plus élevé n'était au début que de 72 francs par an.

En outre, le vieillard conservait jusqu'à la mort le droit absolu de rentrer dans l'hospice, son lit ne pouvait être occupé par d'autres individus. « Il ne sera point pourvu, dit un arrêté du Conseil des Hospices, au remplacement des vieillards et infirmes qui auront opté pour la pension représentative ; ils conservent jusqu'à leur décès le droit de rentrer dans l'établissement dans lequel ils auront obtenu leur admission (1).

Des précautions étaient prises afin que les pensionnés ne pussent pas profiter de leur liberté pour s'adonner à la mendicité. Dans ce cas, ils seraient privés de la pension représentative et du droit de rentrer à l'hospice sans préjudice des autres peines qui pourraient leur être infligées (2).

La pension représentative ne pouvait se cumuler avec aucun autre secours. Elle ne sera payée « qu'autant que les titulaires produiront, joint aux autres pièces, un certificat attestant qu'ils ne sont point inscrits au rôle des indigents et qu'ils n'en reçoivent point de secours (3) ».

Quand le vieillard *pouvait-il faire son option* ? Ici, nous assistons à une *évolution dans un sens restrictif*. Au début, l'admis à l'hospice peut la faire dès le jour de

1. Arrêté du Conseil général des Hospices (titre VI, art. 3), du 10 vendémiaire an X.

2. Arrêté du Conseil général des Hospices du 10 vendémiaire an X, art. 1.

3. Arrêté du Conseil général des Hospices du 15 ventôse an V.

son admission ; en outre, une publicité est organisée pour engager ceux qui sont hospitalisés depuis un certain temps à opter pour la pension représentative. « Le Conseil d'admission des hospices, dit le règlement du 18 vendémiaire (1) an X, encouragera par les moyens qu'il jugera les plus convenables l'exécution des dispositions qui précèdent, et il veillera à ce qu'à différentes époques, il y soit donné toute la publicité nécessaire, et particulièrement dans l'intérieur de salles de chaque établissement. »

Dans la suite, il ne fut plus permis à l'admis d'opter sans être tenu de séjourner un certain temps à l'hospice. « A l'avenir, dit un arrêté du 28 mars 1806, les indigents admis ou nouvellement nommés dans les hospices seront obligés d'y séjourner pendant une année avant de pouvoir jouir de la pension représentative. » En 1821, il fut même décidé que cette pension ne pourrait plus être accordée aux vieillards qu'après trois années de séjour consécutif dans l'hospice.

Si nous consultons les comptes financiers du Conseil général des hospices, nous trouvons des crédits de 25.000 à 45.000 francs par an pour pensions représentatives d'admission dans les hospices, sommes peu importantes, certes, mais dont le détail des dépenses nous montre encore que les titulaires étaient pour la presque totalité soit des orphelins des hospices placés

1. Titre 4, art. 6.

à la campagne soit des anciens serviteurs des hospices qui touchaient ainsi une sorte de pension de retraite ; quant aux vieillards indigents, leur nombre est presque négligeable (1).

Cet examen suscite une réflexion : c'est que l'hospitalisation devait être assez douce aux vieillards puisqu'ils préféraient rester à l'hospice plutôt que de toucher la pension représentative dans une famille de leur choix.

C'est une constatation que nous pourrons faire de nouveau à la fin du XIX^e siècle, malgré l'extension et le perfectionnement de l'assistance à domicile.

1. Arrêté du Conseil général des Hospices du 14 mars 1821. Quel fut le motif de ce revirement ? Était-ce pour éviter les décisions hâtives ou à cause du peu de succès rencontré ? Il nous est impossible de le dire exactement, n'ayant pu lire que des extraits de ces articles ; les minutes manquent dans la collection du Conseil des Hospices. Le compte de l'année 1836 est le premier qui donne le détail des pensions représentatives d'hospice. Le développement des dépenses est le suivant :

*Première section. — Dépenses ordinaires. —
Chapitre XV. — Pensions représentatives*

	Hommes	Femmes	Total
Sous-employés { 1 ^{re} Cl. à 200 fr.	1.600 fr.	1.200 fr.	2.800
et serviteurs ad- { 2 ^e » 160 »	575 »	823 »	1.398
mis au repos { 3 ^e » 120 »	1.728 »	7.697 »	9.425
des hospices de la			
Indigents { Vieillesse à 120 fr.	240 »	»	240
{ des Incur. à 180 »	810 »	900 »	1.710
{ des Mén. à 150 »	407 »	1.200 »	1.607
Elèves des hospices infirmes maintenus à la campagne.			4.735
Total.....			21.915

CHAPITRE III

Evolution de la théorie du droit à l'Assistance dans la seconde moitié du XIX^e siècle

Avec la *Révolution de 1848* nous voyons les théories d'assistance des réformateurs de 1789 jouir d'une nouvelle faveur. C'est un retour éclatant vers le droit à l'assistance, corollaire du droit au travail pour les adultes valides, le droit à l'assistance pour ceux qui n'ont pas ou n'ont plus les forces nécessaires pour travailler, tels sont les deux principes proclamés dès le début par les nouveaux législateurs. Au commencement de son existence la Révolution de Février a donc le même idéal que la Constituante : « Elle revient à l'idée révolutionnaire du comité de mendicité et de la Rochefoucauld-Liancourt, à l'assistance de l'Etat étendue au cycle complet de la vie humaine, du berceau à la tombe, à la notion d'une société paternellement penchée sur l'homme à toutes les étapes de sa marche d'épreuves

pour le soutenir, le relever jusqu'à l'heure du repos définitif (1). »

Mais ces *dispositions ne persistèrent pas longtemps*, du moins dans la majorité de l'Assemblée, la dissolution des ateliers nationaux fut suivie des journées de Juin et lorsque l'Assemblée reprit ensuite ses travaux, tout émue du péril auquel elle avait échappé, ses idées en matière d'assistance avaient beaucoup changé. Tandis que le projet lu par Marrast (2) définissait ainsi le droit à l'assistance : « C'est le droit qui appartient aux enfants abandonnés, aux infirmes et aux vieillards de recevoir de l'Etat des moyens d'exister », l'article 8 du préambule du projet de constitution fut ainsi rédigé : « La République doit par une assistance fraternelle assurer l'existence des citoyens nécessiteux soit en leur procurant du travail, dans les limites de ses moyens, soit en donnant à défaut de la famille des secours à ceux qui sont hors d'état de travailler (3). » L'assistance n'est plus qu'un « devoir sacré » (4).

1. Ferdinand Dreyfus. *L'Assistance à Paris sous la seconde République*.

2. Séance du 12 juin 1848.

3. Séance du 15 septembre 1848.

4. Ce fut Dufaure qui marqua le mieux la différence entre la doctrine de la Convention et celle de la majorité de l'Assemblée : « La Convention ne réservait pas les devoirs de la famille, nous avons cru devoir réserver les devoirs de la famille. La Convention ne mettait aucune limite à ses devoirs, elle semblait promettre plus qu'aucune société ne pouvait tenir, nous avons voulu être pratiques et raisonnables, nous avons dit : dans les limites de ses ressources. »

La Constituante de 1848 avait mis au nombre de ses travaux la discussion d'une loi générale d'assistance mais la politique l'absorba ; après avoir décidé de la discuter avant de se dissoudre, elle la laissa de côté. Dans la loi de 1849 qui réorganise l'Assistance publique à Paris, dans celle de 1851 sur les établissements hospitaliers, il n'y a pas de trace du droit à l'assistance pour ceux qui sont incapables de travail. Ainsi donc la Révolution de 1848 aboutit en ce qui concerne ce point spécial au même résultat que la Constituante de 1789.

Dans le dernier quart du XIX^e siècle se produit un *grand mouvement d'idées en faveur d'une organisation générale de l'assistance aux vieillards*. La circulaire du 1^{er} août 1888 en fut la première manifestation, elle invitait les départements à constituer, à l'imitation du conseil général de l'Indre, pour les vieillards sollicitant leur admission dans les hospices, des pensions de 120 francs par an, dont les communes paieraient les deux cinquièmes.

En 1889, le *Congrès d'assistance* tenu à Paris à l'occasion de l'Exposition et où se trouvaient réunis les représentants de vingt-cinq nations, votait la résolution suivante :

« L'assistance publique doit être rendue obligatoire par la loi en faveur des indigents qui se trouvent temporairement ou définitivement dans l'impossibilité physique de pourvoir aux nécessités de l'existence. »

Cette disposition englobait évidemment les vieillards

et cependant alors que le droit à l'assistance passait dans la réalité législative pour les aliénés, les enfants et les malades au cours du xix^e siècle (1), il faudra attendre encore près de vingt ans après cette déclaration pour voir l'application de l'assistance obligatoire aux vieillards. La difficulté du problème et l'immensité de son application furent les causes du retard apporté à sa solution, rendue d'autant plus pénible à trouver qu'il devait y avoir une énorme différence entre le régime d'assistance facultative et absolument insuffisante et le nouveau régime d'assistance obligatoire mettant le vieillard à l'abri des nécessités de la vie.

Les résultats de la circulaire du 1^{er} août 1888 étant connus ils furent communiqués au Conseil supérieur de l'Assistance publique, auquel on demandait son avis sur les bases d'une loi générale d'assistance aux vieillards. M. Hermann Sabran fut désigné comme rapporteur mais la difficulté de la question nécessita un examen approfondi et ce ne fut qu'en janvier 1892 que le Conseil supérieur arrêta le texte du projet préparé par M. Sabran. C'est donc à lui qu'il revient d'avoir le premier groupé dans un texte sous forme de proposition de loi les bases d'une organisation méthodique de l'assistance aux vieillards.

Les idées essentielles de son projet sont les suivantes : l'assistance doit être obligatoire, elle doit être commu-

1. Lois des 15 pluviôse an XIII, 19 janvier 1811, 5 mai 1869, 23 décembre 1874, 24 juillet 1889 et 15 juillet 1893.

nale car il faut que ceux qui prononcent l'admissibilité aux secours soient eux-mêmes responsables de ces secours, elle doit être donnée surtout à domicile pour les vieillards l'hospitalisation devant être le mode réservé aux infirmes et aux incurables ; enfin elle n'est obligatoire qu'après un certain temps de domicile, dix ans pour les vieillards, cinq ans pour les infirmes et incurables, cette dernière condition subit une modification dans le projet du Conseil supérieur qui uniformisait à cinq ans la durée de séjour (1).

En 1895, la Chambre vota à l'occasion de la discussion de la loi du 31 décembre 1895, sur la majoration des pensions de la caisse nationale des retraites, l'ordre du jour suivant adopté à l'unanimité des 572 votants :

« La Chambre résolue à organiser dans le plus bref délai possible l'assistance aux infirmes et aux vieillards indigents par la contribution des communes, des départements et de l'Etat. prend acte de la promesse faite par le gouvernement de proposer dans le budget de 1897 les crédits nécessaires pour jeter les premières bases de cette organisation. »

Les pouvoirs publics donnèrent sans retard une suite au désir exprimé par la Chambre et ouvrirent au budget du ministère de l'Intérieur un crédit annuel de 590.955 francs dont l'affectation était ainsi déterminée par la loi de finances du 29 mars 1897.

1. Actes du Conseil supérieur de l'Assistance publique, fascicules 32 et 37.

ART. 43. — A partir du 1^{er} janvier 1897 l'Etat contribuera dans les conditions de la loi sur l'assistance médicale et conformément aux barèmes A et B de cette loi au paiement de toute pension annuelle d'au moins quatre-vingt-dix francs (90 fr.) et de deux cents francs au plus (200 fr.) constituée par les départements ou les communes, d'accord avec les conseils généraux, en faveur de toute personne de nationalité française, privée de ressources, incapable de subvenir aux nécessités de l'existence et soit âgée de plus de soixante-dix ans, soit atteinte d'une maladie ou d'une infirmité reconnue incurable sans que le nombre des pensions auxquelles devra contribuer l'Etat puisse dépasser par département deux pour mille (2 0/00) de la population et que cette contribution pour chaque pension puisse être supérieure à 50 francs. Cette pension annuelle sera toujours révocable,

Cet article renferme des indications intéressantes : l'âge est fixé à soixante-dix ans pour les vieillards et en outre il faut l'incapacité de travailler. Si les départements ne sont pas obligés de constituer les pensions, l'Etat, lui, s'engage à payer la subvention chaque fois qu'elles le seront. Ce sont des bases que développera la loi de 1905 en étendant l'obligation aux départements et aux communes.

Les résultats obtenus par la loi de 1897 furent peu importants, cinquante-deux départements seulement constituèrent des pensions, aussi en attendant le vote

de l'assistance obligatoire le système qu'elle avait inauguré fut modifié par la loi du 30 mars 1902.

ART. 61. — L'Etat participera aux pensions prévues par l'article 43 de la loi de finances du 29 mars 1897, constituées par des départements ou les communes, d'accord avec les conseils généraux au profit de personnes de nationalité française privées de ressources, incapables de subvenir par leur travail aux nécessités de l'existence, et soit âgées de soixante-dix ans soit atteintes d'une infirmité ou d'une maladie incurable, dans les conditions de la loi sur l'assistance médicale et conformément aux barèmes A et B de cette loi, avec cette modification que la part des communes, telle qu'elle résulte du barème A, sera diminuée de 10 0/0 et celle de l'Etat augmentée d'une somme égale.

Néanmoins la part de l'Etat ne dépassera jamais 60 francs par pension et le total de la subvention de l'Etat sera fixé chaque année par la loi de finances.

L'Etat ne pourra subventionner par département un nombre de pensions supérieur à 2 0/00 de la population.

La pension ne pourra être supérieure à 200 francs ni inférieure à 50 francs. Cette pension annuelle sera toujours révocable.

Les pensions établies sur la base de loi de 1897 ne seront pas modifiées.

Ainsi le chiffre de la pension minima était donc réduit de 90 à 50 francs et le maximum du concours de l'Etat

relevé de 50 à 60 francs. Ces modifications amenèrent une certaine extension de l'assistance aux vieillards. En 1904, 65 départements avaient constitué des pensions et le chiffre de la contribution de l'Etat était de 354.807 francs au lieu de 135.146 francs en 1901.

Cependant le gouvernement ne s'en tint pas à ces mesures plutôt faites pour préparer et faciliter l'application de l'assistance obligatoire ; peu après le vote de la Chambre du 17 novembre 1895, il saisit le Conseil d'Etat de la question (1). M. de Moüy fut désigné comme rapporteur et deux ans après le Conseil d'Etat arrêta un ensemble de dispositions qui devaient servir de base au projet que le gouvernement devait proposer aux délibérations du Parlement. En fait le gouvernement modifia le projet du Conseil d'Etat, mais lorsqu'il se proposa de déposer son projet un vote de la Chambre entraîna la démission du Cabinet et depuis aucun ministère ne le reprit.

Tandis que le Conseil supérieur de l'Assistance publique, le Conseil d'Etat et le gouvernement travaillaient à la solution du problème de l'assistance aux vieillards, les Chambres étaient saisies de diverses propositions émanant de l'initiative parlementaire (2). Mais

1. Le 13 mars 1896.

2. Propositions Bezine, 1889. — Rey et Lachière, Berry, rapport Fleury-Ravarin, 1895. — Michelin, 1896. — Strauss, Puech, 1898. — Rey et Lachière, 1899. — Bienvenu-Martin, 1900. — Rey et Lachière et Bienvenu-Martin, 1902.

plusieurs législatures passèrent sans qu'aucune d'elles vînt en discussion.

Finalement la Chambre des députés déclara l'urgence de la discussion, le 27 mai 1903, sur la proposition de loi de MM. Rey et Lachièze, à laquelle M. Bienvenu-Martin avait joint la sienne. Après neuf séances d'une longue discussion la Chambre adopta le 15 juin 1903 un projet de loi qui fut transmis au Sénat. Bien que le rapport de M. Strauss eût été déposé dès le 23 février 1904 ce ne fut que le 8 juin 1905 que la Haute Assemblée le mit à son ordre du jour. Après une double discussion et un second rapport de M. Strauss la loi fut transmise à la Chambre qui l'adopta définitivement.

Tout ce mouvement dont nous venons d'indiquer très sommairement les différentes phases a eu pour cause l'insuffisance ou même l'absence de toute assistance aux vieillards dans les campagnes. Dans les grandes villes au contraire et notamment à Paris, si l'on ne peut pas dire que les secours distribués étaient entièrement suffisants, il était apporté cependant un grand soulagement aux maux de la vieillesse indigente.

CHAPITRE IV

L'Assistance Publique (1)

Hospitalisation

Réglementation nouvelle des admissions (Règlement du 27 août 1860). — Développement et valeur de l'hospitalisation. — Situation créée par l'accroissement énorme de la vieillesse indigente. — Projets élaborés.

Nous avons vu quelles étaient les règles d'admission dans les hospices sous la direction du Conseil général. Ces règles demeurent après lui les mêmes pendant tout le xix^e siècle ; mais le mode, la procédure d'admission subissent un changement radical motivé par la nécessité de mettre un terme aux nombreux abus qui s'étaient peu à peu glissés dans l'ancienne réglementation. Le règlement de 1860 eut ce but : il créa, dans le désir d'assurer une juste attribution des places d'hospice,

1. La loi du 10 janvier 1849 consacra la réunion des hôpitaux, hospices et bureaux de bienfaisance effectuée en l'an IX mais à l'autorité collective du Conseil général des Hospices elle substitua le pouvoir unique d'un directeur assisté d'un Conseil de surveillance.

un organe nouveau dont les attributions ne feront qu'augmenter dans la suite.

Quelles étaient donc *les fraudes visées par le règlement du 27 août 1860* ?

Elles étaient de différentes sortes :

Il y avait d'abord celle qui consistait à se faire admettre à l'hôpital et de là obtenir d'être transféré dans un hospice.

« On s'imaginerait difficilement, dit M. Husson (1), avec quelle déplorable facilité et par quels subterfuges les malades et les vieillards trouvaient asile dans nos hôpitaux. » Une fois admis à l'hôpital, ces malheureux s'entendaient avec leur famille pour donner congé du logement qu'ils occupaient afin de pouvoir se dire sans asile : ensuite ils prolongeaient leur séjour à l'hôpital jusqu'au moment où l'administration, pour permettre de nouvelles admissions de malades, se décidait à prononcer leur admission dans un hospice.

Cette tolérance entraînait de graves inconvénients : non seulement elle privait les malades véritables des places qu'ils auraient dû légitimement occuper dans les hôpitaux, mais encore elle créait une sorte de privilège en faveur des individus qui s'étaient d'abord fait admettre à l'hôpital, et cela au grand détriment des vieillards et infirmes vraiment dignes d'intérêt et qui sollicitaient

1. Alors directeur de l'Assistance publique.

leur admission par la voie régulière, c'est-à-dire directement.

A cette fraude venait s'ajouter et se combiner un autre abus résultant du mode de présentation qui laissait une grande place à la faveur. Les anciens arrêtés du Conseil des hospices exigeaient comme condition nécessaire de l'admission la désignation du candidat par une des autorités munies du droit de présentation ().

Or, l'expérience avait prouvé surabondamment que ces règlements étaient insuffisants et que les garanties stipulées en faveur des vieillards indigents étaient illusoires. Le règlement de 1836, nous l'avons vu (2), avait bien essayé de rendre meilleurs les choix des présentateurs et de les garantir contre « les dangers d'une précipitation irréfléchie et de l'esprit de partialité ». Mais malheureusement les bureaux de bienfaisance s'étaient pour la plupart affranchis de l'observance des règles prescrites : au lieu de décider en séance plénière quels seraient ceux qui devraient être présentés pour l'admission à l'hospice, les bureaux attribuaient les places à tour de rôle à chacun des administrateurs ; ceux-ci, naturellement, choisissaient les postulants dans leur circonscription respective, et ainsi les vieillards les plus malheureux d'une circonscription se voyaient écartés pour longtemps « alors que d'autres moins nécessiteux

1. Voir plus haut, p. 47.

2. Voir p. 48.

obtenaient leur placement des hasards d'une répartition qui ne tenait compte ni des besoins comparés, ni des mérites relatifs des indigents ».

Enfin les administrateurs, profitant de la facilité de translation des hôpitaux dans les hospices, sollicitaient l'admission à l'hôpital de vieillards, se servant alors de leur droit de présentation directe en faveur d'autres indigents qui n'étaient pas les plus malheureux.

Le règlement de 1860 voulut obtenir un classement échappant aux influences de quartier et aux préférences de voisinage. Son but fut de « créer une sorte de concours au profit de tous les malheureux de la Cité et de fournir ainsi aux décisions de l'administration une base éloignant toute pensée de faveur ou d'arbitraire ».

Pour l'atteindre, le règlement décide la *création d'une Commission des Hospices* « à l'effet d'examiner toutes les demandes d'admission dans les hospices des incurables et de la vieillesse pour les lits autres que ceux de fondation » (1).

Chaque demande adressée à la Commission doit être

-
1. Cette Commission comprend sept membres :
 - 1° Un membre du Conseil de surveillance président ;
 - 2° Un maire ou adjoint et deux administrateurs des bureaux de bienfaisance ;
 - 3° Le chef de la division des secours et l'un des inspecteurs de l'administration.

Elle se réunissait primitivement tous les mois ; mais sa compétence ayant été très étendue les réunions eurent lieu dans la suite deux fois par mois.

l'objet d'une enquête spéciale dans le but de constater l'âge des pétitionnaires, de vérifier la durée de leur domicile à Paris, l'état réel de leurs ressources et d'établir, en outre, s'ils ont des parents qui puissent ou doivent, aux termes de la loi, leur venir en aide. En outre la Commission peut réclamer une enquête supplémentaire dans le cas où les premières informations ne lui paraîtraient pas suffisantes (art. 5) (1).

Une fois renseignée, la Commission classe par ordre sur les listes de présentation les candidats admissibles (art. 11). Le classement comprend quatre catégories : admissions immédiates, très urgentes, justifiées. Les listes ainsi dressées sont remises au directeur de l'administration qui prononce seul l'admission, mais ne peut choisir que des candidats compris dans les listes de présentation. En outre, la moitié au moins des candidats admis doit être choisie dans l'ordre de classement établi par la Commission (art. 12). De même, le ministre de l'Intérieur et les préfets de la Seine et de police, qui conservent leur droit antérieur de présentation (2), ne peuvent présenter pour les places que les indigents compris dans les listes dressées par la Com-

1. La Commission peut prononcer à l'égard de toute demande un supplément d'enquête, l'ajournement, enfin le rejet pur et simple.

2. Il est mis, sur 52 vacances dans les hospices, 6 lits à leur disposition, savoir : Ministre Intérieur 4 lits ; Préfet de la Seine 1 lit ; Préfet de police 1 lit.

mission, sans toutefois être astreints à suivre l'ordre de classement établi.

Les conditions d'âge, d'indigence et de domicile sont les mêmes que celles fixées antérieurement.

La condition de domicile s'est trouvée modifiée par suite du règlement de 1895 sur les secours à domicile. En effet, le règlement de 1860 disait que le postulant devait justifier de son inscription sur la liste des indigents secourus par les bureaux de bienfaisance ; donc, qu'il devait avoir au moins une année de domicile à Paris (1). Mais le décret du 15 novembre 1895 ayant spécifié que trois ans de résidence étaient nécessaires pour pouvoir être inscrits annuellement sur les listes des bureaux, il en résulte une augmentation du temps de domicile requis pour solliciter l'admission à l'hospice. Cependant, en fait, le décret de 1895 n'amena pas un grand changement dans les décisions de la Commission des Hospices qui a toujours classé en premier lieu les indigents ayant une assez longue ancienneté de domicile à Paris. Ainsi, pendant très longtemps elle a eu pour usage de ne placer dans les admissions très urgentes que les indigents ayant dix ans de résidence à Paris, et de rejeter les demandes formulées par des personnes venues à Paris après soixante-dix ans (2).

1. Arrêté du 18 juillet 1816, règlements des 20 mars et 28 juillet 1860. Décret du 23 août 1886.

2. Deroin, Gory et Worms. *Traité d'Assistance publique*, t. I, p. 380.

Connaissant la réglementation nouvelle des admissions de vieillards dans les hospices, examinons maintenant la *situation numérique* de l'hospitalisation.

Le nombre des lits destinés aux vieillards est-il augmenté ? Il est bien évident que oui ; nous constatons un certain accroissement des lits d'hospice dans la période de cinquante-cinq ans que nous envisageons ; mais *à quoi est dû cet accroissement*, est-ce à un effort de l'administration de l'Assistance publique qui, avec l'aide du Conseil municipal, a décidé et effectué la construction de nouveaux hospices ; est-ce au contraire à la générosité des particuliers qui ont légué à l'Assistance publique des maisons ou des sommes importantes dans ce but charitable ?

En outre, *dans quelle proportion* cette augmentation s'est-elle produite ? A-t-elle suivi exactement le mouvement ascensionnel de la vieillesse indigente à Paris, ou bien a-t-elle été très peu sensible au regard du nombre toujours grandissant des vieillards à assister ? Telles sont les questions auxquelles nous allons nous efforcer de répondre.

L'examen des modifications produites dans l'état de l'hospitalisation des vieillards sous la direction de l'Assistance publique montre avec évidence que si les lits affectés aux vieillards sont plus nombreux en 1905 qu'en 1849, c'est presque uniquement aux dons importants faits à l'Assistance par des philanthropes que ce résultat est

dû. Voici en effet une rapide nomenclature des établissements destinés aux vieillards, créés après 1849.

En passant indiquons d'abord la reconstruction de l'hospice des *Ménages* à Issy, effectuée en 1863, l'administration ayant décidé la démolition des vieux bâtiments de la rue de la Chaise. De ce fait, les lits de l'hospice se trouvèrent portés de 756 à 1.275 (1).

En 1883, l'administration ouvre à *Brévannes* un hospice, dans lequel il y a place pour 82 vieillards veufs ou célibataires, et pour 100 ménages.

Les autres établissements que nous allons citer sont tous des fondations, les lits étant soit gratuits, soit payants. En ce qui concerne ces derniers, le prix payé ne représente pas le coût de l'hospitalisation, en outre, il est juste que tout l'effort charitable ne se soit pas borné aux seuls indigents dénués de toute ressource : le vieillard qui a pu amasser quelques petites économies, qui cependant sont insuffisantes pour le faire vivre, est bien digne de respect et d'assistance, nous semble-t-il ? c'est pourquoi nous ne laissons pas de côté les lits payants.

En 1565 est créée la maison *Chardon-Lagache* qui contient 148 lits destinés aux vieillards âgés de soixante ans au moins, habitant le département de la Seine depuis plus de deux ans ; le taux de la pension est de 700 ou

1. Comptes moraux et administratifs de l'administration de l'Assistance publique, années 1860 et 1870.

800 francs par an pour le pensionnaire en chambre et 500 francs pour le pensionnaire au dortoir.

En 1880, l'hospice *Lenoir-Jousseron* est ouvert ; il est destiné aux vieillards âgés de soixante-dix ans ; les conditions d'admission sont les mêmes que celles des hospices de la vieillesse. Il contient 132 lits gratuits.

En 1889, deux fondations nouvelles sont ouvertes :

La fondation *Galignani* qui contient 100 lits, dont 50 gratuits et 50 payants, le prix de pension pour ces derniers est de 500 francs par an. Les postulants doivent être âgés de soixante ans au moins.

La fondation *Rossini*, destinée aux anciens chanteurs de plus de soixante ans ou atteints d'infirmités incurables : 54 lits leur sont destinés.

En 1891, même constatation :

La fondation *Dheur*, destinée aux vieillards âgés de soixante ans (chambres) ou de soixante-cinq ans, nés ou domiciliés dans certains quartiers, le taux de la pension est de 400 francs.

La fondation Chemin-Delatour reçoit des ouvriers âgés de plus de soixante-cinq ans. Elle comprend 15 lits payants (150 francs par an) et 15 lits gratuits.

Enfin signalons les fondations Leprince (30 lits), de Belleville (95 lits), Bellème (1) (8 lits), Belœil (50 lits) et

1. Il existe aussi à Paris, outre l'hospitalisation complète, celle qui est réduite au logement seul, la fondation Tisserand en est un exemple. Mais ce mode d'assistance est et doit rester exceptionnel. « C'est une forme d'assistance à ne pas développer à

Bigottini (150 lits) destinées pour la plupart à l'hospitalisation de vieillards nés ou habitant depuis un temps déterminé dans certains quartiers.

Mais quelque importante que paraisse cette énumération, la *progression* suivie par les lits d'hospice a été

	1850	1860	1870	1890	1900	1905
Bicêtre	1.656	1.541	1.649	1.863	1.857	1.709
Salpêtrière....	2.852	2.615	2.858	2.507	2.637	2.680
Brévannes.....					182	190
Ménages.....	751	759	1.275	1.325	1.270	1.259
La Rochefoucauld.....	223	225	219	224	220	210
Sainte-Périnne.	172	200	258	187	242	233
Boulard	12	8	5	20	15	13
Brezin.....	239	296	236	306	331	186
Devillas	34	24	41	62	67	54
Chardon-Lagache.....			143	142	140	140
Lenoir-Jousseron.....				132	165	174
Galignani.....				94	99	99
Rossini.....				50	50	63
Chemin-Dela-tour.....						37
Leprince.....						30
Belleville.....						95
Bellème.....						8
Belœil.....						50
Bigottini.....						150

raison des difficultés que rencontrent les personnes âgées pour entretenir leur ménage, pour préparer leurs aliments et des inconvénients de toute sorte de cette habitation en commun. »
Compte moral et administratif, année 1907.

moins rapide que celle de la population de la ville de Paris, et surtout que celle de la vieillesse indigente.

Il s'est produit, en effet, dans la seconde moitié du xix^e siècle, un *accroissement énorme de la population parisienne*. En cinquante ans le nombre des habitants a plus que doublé (1). On peut même dire qu'au début du xx^e siècle il a presque triplé. Et cet accroissement énorme ne s'est pas produit dans la même proportion sur toutes les classes de la société ; il a porté beaucoup plus sur la population indigente que sur la population aisée. Ce phénomène s'est évidemment produit pendant la même période dans toutes les villes où se sont développées des industries nouvelles, où se sont créées des usines, des manufactures ; mais à Paris il faut noter que le rattachement des communes de la périphérie à la capitale, en 1860, a d'un seul coup augmenté la population d'un demi-million d'habitants, qui ne sont pas les plus riches. En outre, il faut tenir compte de l'attrait qu'exerce la capitale sur tant de pauvres gens qui vien-

I.	1851.....	1.053.262 habitants	
	1856.....	1.174.436	—
	1861.....	1.696.741	—
	1866.....	1.825.274	—
	1872.....	1.851.792	—
	1876.....	1.988.806	—
	1881.....	2.399.928	—
	1886.....	2.260.945	—
	1891.....	2.420.705	—
	1896.....	2.511.629	—
	1900.....	2.728.555	—

nent y travailler en pensant trouver un salaire plus élevé, mais en oubliant la réduction causée par les chômages et la cherté bien plus grande de la vie. Et alors si ceux qui ont eu du succès dans leurs entreprises retournent pour la plupart dans leur pays d'origine, tous ceux qui n'ont pas réussi restent à Paris, ne voulant et ne pouvant pas retourner dans leur pays natal. C'est ainsi que sur 100 indigents assistés à Paris, 20 seulement sont nés à Paris ou dans le département de la Seine, 78 sont nés dans d'autres départements et 2 viennent de l'étranger (1). En somme, la conclusion nécessaire de cet afflux d'habitants de province vers la capitale, c'est une augmentation de population indigente et surtout de la vieillesse indigente de Paris. C'est d'ailleurs, ce qu'indiquent les statistiques : ainsi en 1896 le chiffre total des vieillards âgés de plus de soixante-dix ans habitant Paris est de 67.000, or, sur ce nombre, 23.203,

1. *L'Assistance publique en 1900.*

Il faut noter que cette immigration se produit surtout avant l'âge de soixante ans. D'après le D^r Napias, le nombre des indigents arrivés à Paris après soixante ans serait très faible « En compulsant, dit-il, les 4.330 dossiers qui ont été soumis à l'examen de la Commission des Hospices depuis janvier 1897 jusqu'à juillet 1898, on trouve que sur 4.330 personnes auxquelles ces dossiers appartiennent, 74 sont venues à Paris entre soixante et soixante-cinq ans, et 133 après soixante-cinq ans, soit 207, c'est-à-dire une proportion du vingtième ». *Mémoire au Conseil de Surveillance sur la situation des vieillards de plus de soixante-dix ans, 1898.*

soit plus d'un tiers, sont inscrits ou hospitalisés, alors que la proportion des indigents de tout âge inscrits à la population totale est d'un quarantième.

En présence d'un tel accroissement, la proportion des lits d'hospice est de moins en moins forte.

Ainsi : en 1816 il y a 1 lit d'hospice pour 106 habitants

—	en 1859	1	—	—	162	—
—	en 1878	1	—	—	231	—
—	en 1898	1	—	—	280	—

En face d'une situation de jour en jour plus difficile, le *Conseil municipal* et l'*Administration de l'Assistance publique ne restèrent pas inactifs* ; de nombreux projets furent élaborés de part et d'autre pour venir en aide à la vieillesse indigente. Nous allons indiquer les principaux d'entre eux.

La question de l'assistance aux vieillards comportait une *double solution* : ou bien l'extension de l'assistance à domicile seule, ou bien l'extension simultanée de l'assistance à domicile et de l'hospitalisation.

A envisager le problème au seul *point de vue théorique*, c'est-à-dire sans tenir compte des nécessités financières, il est indéniable que l'hospitalisation est bien inférieure comme mode d'assistance au secours à domicile.

Elle se présente bien à l'esprit de ceux qui souffrent comme un idéal rêvé de quiétude et aussi d'oisiveté ;

elle se présente encore à la pensée de ceux qui pourraient et devraient assister le vieillard comme un moyen commode de se débarrasser complètement des soins et de l'aide qu'il réclamerait au foyer. Mais par cela même elle ruine en premier lieu l'esprit de prévoyance et d'épargne (1) et, d'un autre côté, elle est destructrice de l'idée de famille.

Le secours à domicile, au contraire, maintient les liens de famille puisqu'il laisse le vieillard au milieu des siens et ne fait pas abandonner toute idée de prévoyance car, ajouté aux économies que l'assisté a pu faire quand il était valide, il lui permettra de vivre sans être réduit à la mendicité.

Mais il faut se préoccuper aussi des *considérations* pécuniaires qui ont leur importance ; car la bonne gestion des finances municipales est un élément de richesse pour une ville. A ce second point de vue l'assistance à domicile est encore supérieure à l'hospitalisation. Celle-ci comporte l'amortissement des dépenses de construction et l'entretien de l'hospitalisé (1 fr. 50 à 1 fr. 95) au

1. Les maisons de retraite ne présentent pas le même inconvénient d'être destructrices de la prévoyance : là se retirent des gens qui ne sont ni rentiers ni miséreux, mais qui ayant gagné un petit pécule après une vie rangée et laborieuse jouissent des avantages matériels que procure la vie commun. En les mettant à l'abri de la nécessité d'entamer et de consommer un petit capital péniblement amassé, la maison de retraite les maintient dans la situation que le travail leur a faite.

contraire le secours à domicile est au maximum de 1 franc par jour.

Ce sont ces considérations qui empêchèrent la construction, souvent demandée d'un hospice de vieillards (1).

Pour éviter les dépenses de construction toujours très élevées, différentes propositions furent déposées sur le bureau du Conseil municipal. C'est ainsi que M. le Dr Desprès (2) demandait d'envoyer dans les établissements hospitaliers de province les vieillards que l'administration se trouvait dans l'obligation de laisser, faute de places, à la porte des hospices. Mais les résultats qu'obtint l'administration de l'Assistance publique dans l'enquête à laquelle elle procéda furent absolument négatifs. Sur 193 établissements de province auxquels elle s'était adressée, 175 avaient bien voulu entrer en relation et faire connaître leur décision. Or, 154 réponses étaient négatives, et sur les 21 affirmatives, 11 étaient à éliminer en raison de leurs exigences ou de l'insuffisance de leurs moyens. Ces négociations furent reprises quelques années (3) plus tard sur la proposition de

1. Citons notamment la proposition de M. E. Hamel, 31 janvier 1885, très détaillée et très intéressante. Il voulait que l'hospice de vieillards fût installé sur les terrains de Méry-sur-Oise. Cet établissement aurait compris trois corps de bâtiments : 1 pour les hommes, 1 pour les femmes et 1 pour les ménages. Il évaluait la dépense totale à 7.000.000 de francs.

2. 28 juillet 1884, 6 juillet 1885.

3. 27 février 1789.

MM. Patenne, Taillet, Joffrin, Daumas, mais les résultats obtenus ne furent pas meilleurs.

Dans la même intention, d'autres projets furent élaborés, soit pour affecter la caserne de Babylone à l'hospitalisation des vieillards, comme le demandèrent MM. Bobinnet, Guichard et Mayer (1) soit pour convertir en hospices certains bastions d'octroi (propositions de MM. Vaillant et Georges Berry (2), Vaillant et Chauvière) (3) mais l'entente ne put se faire avec le ministère de la Guerre.

De même que le Conseil municipal, l'administration de l'Assistance publique, se préoccupa d'apporter une solution à la question de l'assistance aux vieillards. En 1879, le directeur de l'Assistance publique dans son mémoire sur le budget disait que pour rendre à Paris les ressources hospitalières dont il jouissait en 1850 il faudrait créer 3.641 nouveaux lits d'hospice. En 1897 sur une proposition de M. Strauss, votée par le Conseil municipal (4), M. Peyron, alors directeur de l'Assistance

1. 5 novembre 1886.

2. 26 mars et 9 novembre 1888.

3. 6 mars 1891. MM. Vaillant et Chauvière demandaient la construction immédiate de petits hôpitaux, baraquements périphériques et suburbains pour les malades aigus ou chroniques de façon à mettre certains hôpitaux et certaines casernes d'octroi à la disposition des vieillards et infirmes comme hospices.

4. Le 14 décembre 1896, le Conseil municipal votait la disposition suivante : « Le Conseil invite l'administration à lui

publique, fit procéder d'urgence aux études nécessaires et prépara un projet des dépenses qui lui semblaient nécessaires. En ce qui concerne l'hospitalisation des vieillards, il prévoyait une dépense de 6.500.000 francs ainsi répartie :

Transformation de l'établissement départemental de Moisselles en hospices de vieillards....	300.000
Création de 75 lits de cancérés.....	300.000
Achèvement de Brévannes.....	4.966.000
Agrandissement de La Rochefoucauld.....	<u>1.000.000</u>
Total.....	6.500.000

En 1898, M. le D^r Napias présenta un nouveau projet. Pour remédier à l'insuffisance des hospices, il proposait :

1^o De retirer des quartiers d'hospice qu'ils occupaient les 1.300 aliénés que le département y avait placés, et d'affecter les lits devenus vacants à 650 vieillards et à 650 infirmes. Les aliénés seraient placés en province, ce qui constituerait une économie pour le département, le prix de journée y étant moins élevé.

Cette combinaison devait éviter la dépense de 7 millions qui eût été nécessaire pour construire un hospice

fournir dans le plus bref délai le programme minimum des dépenses indispensables de premier établissement pour les institutions d'assistance. »

comprenant 1.300 lits. Il y aurait seulement lieu à pourvoir à une dépense de 910.000 francs, dont la moitié pour les vieillards, afin de subvenir à leur entretien,

2° D'augmenter le nombre des lits de Brévannes, ce qui coûterait 4.966.000 francs.

3° D'agrandir La Rochefoucauld, ce qui entraînerait une dépense de 1.000.000 de francs.

Cette dernière dépense pour remédier à l'attente fort longue imposée aux expectants, par suite de l'insuffisance des lits dans les maisons de retraite (1).

Ces prévisions formaient un chapitre d'un projet général de travaux hospitaliers dont la mise à exécution devait coûter 72 millions.

La cinquième commission, à qui furent soumises les propositions de l'administration, les estima incomplètes. Elle chargea son rapporteur de dresser un vaste plan : la dépense prévue par celui-ci était de 105.150.000 francs.

Le 31 octobre 1901, M. Mourier présenta un autre projet : le total des lits créés était de 2.108 dont 900 lits d'hospice. La dépense générale était estimée à 84.200.000 francs ; mais des difficultés financières empêchèrent la réalisation de ce plan.

1. « Le nombre des lits, disait M. Napias, est si insuffisant et le délai qui s'écoule entre l'admission en principe et l'admission en fait est tel, que de pauvres gens ayant peiné toute leur vie pour arriver à réaliser leurs faibles économies, se trouvent parfois obligés d'entamer au jour le jour leur petit capital et perdant le bénéfice des années nombreuses de dur labeur et de difficile prévoyance, redeviennent finalement indigents. »

Enfin en 1902 M. Mesureur dressa un nouveau plan. Les opérations étaient classées par ordre d'urgence, conformément aux vues émises par la cinquième commission du Conseil municipal. Dans les travaux prévus en première ligne et dont la durée d'exécution était fixée à cinq ou six ans, et qui devaient coûter 45 millions, la création de lits d'hospice n'était pas prévue. Ce dernier projet fut enfin agréé par le Conseil municipal, et l'exécution progressive en fut décidée.

Ainsi donc, malgré tous les projets et toutes les études faites pour remédier à l'insuffisance des lits d'hospice, la construction d'un nouvel hospice ou l'agrandissement des hospices existants a toujours été ajournée. Pour apporter un remède à la triste situation des vieillards indigents, il a été procédé à une extension progressive de l'assistance à domicile et des différentes sortes de secours qu'elle comprend. Avant d'étudier les phases de ce développement, il est une remarque qui s'impose : c'est que l'hospitalisation, mode originaire et très important de l'assistance aux vieillards de la fin du XVIII^e siècle est devenu à la fin du XIX^e siècle un mode d'assistance très restreint, on peut même dire exceptionnel.

SECTION II

Assistance à domicile

Augmentation continuelle du nombre et de l'importance des secours à domicile. — Les secours d'hospice (1850). — Abaissement de la limite d'âge pour l'admission aux secours spéciaux (1851). — Création des secours représentatifs de séjour à l'hospice (1877). — Réglementation de ces différentes sortes de secours (Circulaires des 20 janvier et 16 avril 1883). — Le décret du 23 août 1886. Ses défauts. — Réformes opérées par le décret du 15 novembre 1895. — Application de la loi du 29 mars 1897.

La période que nous allons étudier où les secours à domicile devaient avoir un développement considérable s'ouvre par la création de nouveaux secours.

En 1850, un arrêté du 23 janvier crée les *secours dits d'hospice* ; la population des hospices de la vieillesse est réduite à 1.876 pensionnaires en ce qui concerne Bicêtre, et à 3.048 pour la Salpêtrière (1) et l'économie résulte

1. Le motif de cette suppression d'un certain nombre de lits est indiqué dans le rapport qui précède le compte moral et administratif de 1851. « Le choléra ayant fait des vides nombreux dans les deux grands hospices de la vieillesse et particulièrement à la Salpêtrière, vous avez reconnu que le moment était venu de réaliser un vœu souvent et vainement renouvelé par les hommes de la science, dans l'intérêt de la salubrité de ces établissements ; celui de pouvoir donner plus d'aise et plus

tant de la suppression de cette dépense est appliquée aux nouveaux secours.

Le nombre des bénéficiaires est primitivement fixé à 853 ; mais il augmentera beaucoup dans la suite.

La réglementation de ces secours fut déterminée d'abord par l'arrêté de 1850 précité, puis le règlement administratif des 20 mars et 18 juillet 1860 survint sans apporter d'ailleurs aucune modification à cet arrêté, dont son chapitre IX est la reproduction presque littérale.

Pour pouvoir demander l'admission au secours d'hospice, il faut être âgé d'au moins *soixante-dix ans* et vivre autant que possible en famille (1). Comme durée de *domicile* de secours, il n'est *exigé* que l'inscription depuis plus d'un an sur les registres des indigents des bureaux de bienfaisance ; mais il est spécifié que *les indigents âgés de plus de soixante-quinze ans* et pouvant justifier de *dix années* au moins de séjour ininterrompu dans la ville de Paris « seront préférés ». Ainsi donc

d'espace à des salles encombrées de vieillards et d'infirmes où les germes d'épidémies doivent trouver facilement à se développer, et vous avez été d'avis de répartir un crédit équivalent sur le chapitre des secours à domicile.

1. Cette condition n'était pas sans importance, puisque l'arrêté spécifie qu'au cas où l'indigent admis au secours s'éloignerait de sa famille l'administration examinerait si le secours devrait ou non être continué.

Dans un ménage indigent où les deux époux réunissaient les conditions nécessaires, ils pouvaient chacun être admis au secours à condition de justifier de vingt ans de ménage. Cette durée fut abaissée à dix ans par le règlement de 1860.

les secours doivent être réservés aux anciens et aux plus âgés habitants de la ville, à ceux qui ont contribué par leur travail à sa prospérité ; au contraire les indigents de province qui viendraient chercher à Paris un secours plus élevé que chez eux devront être écartés.

La *répartition* des secours à accorder annuellement aux bureaux de bienfaisance aura lieu proportionnellement à la population indigente de chaque arrondissement. Le bureau de bienfaisance, après avoir reçu avis de la répartition des secours, dressera en séance une liste de présentation des vieillards indigents réunissant les conditions imposées. Cette liste sera transmise au directeur de l'Assistance publique qui après avoir vérifié l'utilité du secours, statuera définitivement et prononcera l'admission de l'indigent au secours ou le rejet de sa demande ; dans ce dernier cas le bureau présentera de nouveaux candidats.

Le *taux* n'est point uniforme ; il varie suivant que l'assisté est un homme ou une femme, et suivant les époques de l'année.

Il était de 253 francs par an pour les hommes, et 195 francs pour les femmes, ainsi répartis :

Hommes	24 francs	par mois	de novembre à avril ;
Femmes	18 francs	—	
Hommes	19 francs	—	de mai à octobre.
Femmes	15 francs	—	

La *nature* des secours n'était pas déterminée d'une façon absolue ; il est laissé sur ce point une grande lati-

tude aux bureaux de bienfaisance ; mais ils devront de préférence donner les secours en nature :

« Il s'agit ici d'une sorte de tutelle qui réclame de la part du bureau des soins les plus attentifs : en général, il sera prudent de n'accorder que la plus faible somme possible afin d'éviter que le secours ne soit détourné de son objet au détriment de l'assisté. Le plus ordinairement, une partie des secours devra être affectée au paiement du loyer, une autre au chauffage, dispositions qui profiteront dans une certaine mesure à la famille tout entière. Le pain et les vêtements seront aussi délivrés autant que possible en nature à l'indigent secouru, et le reste seulement lui sera remis en argent et mois par mois. »

Un an après la création des secours d'hospice, un arrêté du 3 mai 1851 réglementait à nouveau les *secours spéciaux*. Là encore le règlement de 1860 sur les secours à domicile ne fut que la fidèle copie des prescriptions édictées en 1851.

Le premier objet de cet arrêté fut *d'abaisser à soixante-dix ans la limite d'âge* fixée à soixante-quinze par les anciens arrêtés du Conseil général des Hospices. Nous avons vu avec quelle insistance cette mesure avait été réclamée, mais en vain, par les délégués des bureaux de bienfaisance. L'objection résultant de la nécessité de se procurer de nouvelles ressources n'existait plus en 1851. En effet, la création des secours d'hospice avait eu pour heureux contre-coup de dimi-

nuer notablement le nombre des titulaires de secours spéciaux. Il restait donc un boni évalué à une soixantaine de mille francs, tous les secours aux vieillards de plus de soixante-quinze ans étant payés.

Il fut donc décidé de faire profiter dans la limite de cette somme les septuagénaires les plus méritants de la ville de Paris. Cette mesure d'abaissement de l'âge minimum était, il est vrai, d'une portée assez restreinte puisque 800 vieillards seulement en profitèrent au début ; mais il y avait là une indication, un premier pas fait vers une assistance aux vieillards plus efficace et plus étendue.

La masse des secours à accorder aux septuagénaires était répartie entre les arrondissements suivant la proportion des indigents de cet âge inscrits dans chaque bureau de bienfaisance.

Mais l'arrêté de 1851 poursuivait un autre but ; c'était de *protéger les vieillards indigents de la ville de Paris* contre l'envahissement des nouveaux venus qui, après une année d'inscription au bureau de bienfaisance parvenaient à se faire admettre aux secours spéciaux au grand détriment de ceux qui auraient dû en être les véritables bénéficiaires :

Considérant avant tout que l'importance des secours spéciaux alloués aux vieillards, aveugles et paralytiques, et la facilité avec laquelle ces indigents peuvent les obtenir aujourd'hui donnent lieu à des abus préjudiciables aux intérêts des vérita-

bles indigents de la ville de Paris, que pour remédier à ces inconvénients il est nécessaire d'exiger pour la participation à ces secours extraordinaires des conditions analogues à celles prescrites par le règlement sur l'admission aux secours d'hospice :

ART. I. — Nul ne sera admis aux secours spéciaux de la ville de Paris s'il n'est domicilié dans cette ville depuis cinq ans au moins, et s'il n'est inscrit à l'indigence depuis plus de deux ans.

Toutefois une année d'inscription suffira pour celui qui justifiera d'une résidence effective et continue dans la ville de Paris pendant dix années.

Bien que les moyens de communication fussent très peu développés à cette époque, nous voyons quels moyens rigoureux les autorités étaient obligées de prendre pour que les secours pussent soulager ceux qui devaient en être les véritables bénéficiaires. Cet afflux de la population étrangère indigente est en somme un signe de la bonne organisation de l'assistance et de son efficacité dans la ville de Paris.

L'échelle des secours fut ainsi établie :

Aux vieillards de 85 ans et plus, 12 francs par mois

» 81 ans à 85 ans 10 »

» 79 ans à 81 ans 8 »

» 69 ans à 79 ans 5 »

Aux aveugles et paralytiques 5 »

Cette échelle était en rapport direct avec l'âge, c'est-

à-dire avec l'affaiblissement présumé progressif des facultés de travail, quoique une division aussi minutieuse semble un peu arbitraire, puisqu'un vieillard plus âgé peut être beaucoup plus valide qu'au autre moins âgé (1).

Elle fut appliquée jusqu'en 1883 (2).

En 1877, a lieu la création d'une nouvelle branche de secours dont l'extension devait être considérable dans la suite. Les *secours représentatifs de séjour à l'hospice*, d'abord institués provisoirement, furent, sur les instances du Conseil municipal, conservés et développés dans une large mesure pour faire face aux besoins nouveaux.

1. Cette échelle des secours a été très vivement critiquée par M. Tantet. (Rapport au Conseil municipal, n° 67 de 1904). « On croirait rêver dit-il, quand on lit cet étrange tarif à la vieillesse. Il fait comprendre mieux que tous les raisonnements combien il est puéril d'établir un rapport trop précis, trop mathématique entre l'âge et les secours. On est amené à multiplier les catégories et les subventions. Il n'y a point de raison pour ne point modifier le secours dès que l'intéressé compte une année ou six mois de plus. »

2. Etat des sommes destinées aux vieillards et infirmes :

Années	1851	1860	1871	1881
Secours spéciaux.....	340.000 fr.	453.495 fr.	485.000 fr.	695.000 fr.
Secours d'hospice.....	182.256 »	246.000 »	246.000 »	486.000 »

Le fait occasionnel qui nécessita la création de cette nouvelle sorte de secours fut l'exécution de travaux assez importants à Bicêtre, à la Salpêtrière et aux Incurables. On fut donc obligé de donner des congés aux administrés de ces établissements moyennant des indemnités de 2 francs par jour.

En présence de l'insuffisance croissante des hospices, il était intéressant d'examiner les résultats de cette expérience. A en croire M. Bourneville, rapporteur du budget de l'Assistance publique au Conseil municipal, ils étaient absolument concluants et comportaient un enseignement précieux pour l'avenir. Le rapporteur prétendait qu'il était possible de trouver facilement des pensionnaires acceptant, sans difficulté, un secours de 1 franc par jour et se contentant au dehors de cette assistance. « En conséquence, ajoutait-il (1), il semble que nous avons là une indication sur la voie à suivre pour satisfaire aux nombreuses demandes d'admission dans les hospices et pour lesquelles nous recevons sans cesse des réclamations, en face desquelles nous sommes impuissants : c'est de laisser aux admis définitifs le choix entre le séjour à l'hospice et l'allocation de 1 franc par jour. Alors il pourrait arriver qu'un nombre de lits assez considérable devint vacant grâce à cette mesure, ce qui

1. Rapport par M. Bourneville, au nom de la quatrième commission sur les chapitres additionnels du budget de l'Assistance publique. Séance du 25 octobre 1877.

nous permettrait d'assister bien plus de malheureux.

« Des vieillards et des infirmes qui sont entièrement à la charge de l'Assistance publique, accepteraient sans peine, cette sorte de pension de 365 francs. Et de leur côté bien des familles, si elles étaient aidées d'une façon sérieuse, garderaient leurs membres vieux ou infirmes, ce qu'elles ne peuvent faire aujourd'hui avec les secours dérisoires qu'on leur accorde à leur domicile. »

En 1879, le mémoire sur le budget présenté par le directeur de l'Assistance publique montra, ainsi que nous l'avons vu, la situation lamentable de la vieillesse indigente parisienne, le rapporteur du budget en profita pour insister en faveur de la solution déjà préconisée. Il faut « assister le plus possible à domicile, afin de retenir les vieillards chez eux et de resserrer les liens de famille ». Sur un nombre de 7.500 demandes en instance (pour l'admission dans un hospice), 1.284 candidats sont reconnus admissibles avec la mention « très urgent » ; on doit donc développer les secours représentatifs de séjour à l'hospice si l'on veut éviter la création de nouveaux hospices ; alors les hospices existant n'auront plus à recevoir que « des vieillards sans familles, des paralytiques, ou atteints de maladies qui exigent auprès d'eux la présence d'une garde, vieillards malades qui sont un fardeau pour les familles les mieux intentionnées », quant aux autres, assistés dans leur famille « loin d'être une charge, ils seront utiles car ils

pourront garder la maison, veiller sur les enfants, etc. » (1).

Ces réclamations ne furent pas vaines, le crédit affecté aux secours représentatifs de 241.399 francs en 1878 était porté à 353.390 francs en 1881 et atteignait 495.012 francs en 1882. Ainsi, dans le cours de six années l'importance de ces secours avait plus que doublé.

Au cours de l'année 1883, des modifications fort importantes se produisirent motivées par le double souci de porter une aide plus efficace aux indigents âgés, en augmentant les ressources destinées à ce but ; et de mettre un peu d'ordre dans les différentes classes de secours aux vieillards : en ce qui concerne ce second point les circulaires de 1883 reflétèrent dans une large mesure les idées qui présidèrent à la confection du règlement du 12 août 1886.

La circulaire du 20 janvier 1883 s'occupe d'abord des *secours d'hospice* qui sont divisés en deux classes : secours de 1 franc par jour (207 titulaires) et secours de 21 francs par mois (2.293 titulaires) répartis entre les arrondissements proportionnellement au nombre de vieillards de soixante-dix ans et au-dessus constaté au dernier recensement. En second lieu les *secours spéciaux aux vieillards et infirmes* sont augmentés en partie, les

1. Bourneville. Rapport sur le budget de l'Assistance publique. Séance du 29 décembre 1879.

secours aux vieillards de soixante-douze à soixante-dix-neuf ans passent de 5 à 6 francs par mois, et les secours aux aveugles de 6 à 10 francs par mois. Enfin le nombre des titulaires de *secours représentatifs de séjour à l'hospice* est porté à 1.500.

En résumé, le total des secours résultant de ces différentes dispositions est de 13.683 francs ainsi répartis :

α) *Secours d'hospice :*

707	secours à 1 franc par jour
2.293	secours à 21 francs par mois
<u>3.000</u>	

β) *Secours spéciaux :*

1.200	secours à 5 fr. par mois à des vieill. de 69 à 72 ans
4.289	» 6 » 72 à 79 »
612	» 8 » 79 à 81 »
533	» 10 » 81 à 84 »
366	» 12 » 84 et au-des.
1.633	» 10 » aveugles et paralytiques
<u>8.633</u>	

γ) *Secours représentatifs de séjour à l'hospice :*

1.500 secours à 1 franc par jour.

Le crédit total affecté à ces secours étant de 1.742.000 francs.

Malgré l'effort fait, ces secours étaient encore bien insuffisants. Les petites sommes de 5, 6 et 8 francs par mois ne pouvaient compter comme une aide sérieuse aux misères qu'il fallait soulager. En outre, et le tableau ci-dessus le fait comprendre aisément, il y avait

une classification très détaillée, mais manquant absolument de méthode et d'harmonie. Les secours d'hospice répondaient en somme aux mêmes besoins que les secours spéciaux : il existait seulement entre eux une différence de nom causée par une différence d'origine, mais qui, logiquement, s'expliquait par l'organisation si dissemblable de ces deux sortes de secours : les uns comprenant deux catégories correspondant au plus ou moins grand degré d'indigence, les autres divisés en classes en rapport direct avec l'âge, mais point proportionnés au degré d'indigence ; les uns répartis entre les bureaux suivant le nombre des vieillards indigents de plus de soixante-dix ans ; les autres d'après l'importance de la population indigente totale dans chaque arrondissement.

Dans le but d'harmoniser les secours à domicile aux vieillards et de leur donner plus d'efficacité, l'organisation que nous venons d'examiner fut changée quelques mois plus tard : La circulaire du 16 avril 1883 distinguait deux catégories distinctes : *les secours aux vieillards et infirmes* et *les secours représentatifs de séjour à l'hospice*.

La première catégorie comprenait 12.000 titulaires recevant 20 francs ou 10 francs par mois, suivant le plus ou moins grand degré d'indigence ou d'invalidité ; d'où élévation de tous les secours de 5, 6 et 8 francs au taux minimum de 10 francs, et suppression de la graduation des secours d'après le nombre des années.

Dans la seconde catégorie étaient rangés les secours représentatifs de séjour à l'hospice, dont la quotité était réduite à 360 francs par an, mais dont le nombre était porté de 1.500 à 2.000. Cette extension avait pour but de permettre à la quantité de malheureux qui ne pouvaient, faute de places, être admis dans les hospices, d'attendre leur admission à moins qu'ils ne préférassent rester dans leur famille en recevant le secours à domicile. Les idées étaient, en effet, toujours très partagées au Conseil municipal et à l'Assistance publique sur la valeur et le but des secours représentatifs : les uns pensant que leur développement éviterait la construction de nouveaux hospices « dont la dépense, disait M. Fiaux, est toujours suspendue sur nos têtes comme une épée de Damoclès » (1) ; les autres n'y voyant pour la plupart des cas qu'un acheminement vers l'hospitalisation et considérant que « toute pension représentative correspond à la création d'un lit d'hospice » (2) car elle ne fait que retarder l'entrée à l'hospice et l'entraîne forcément.

Afin de laisser toute la liberté de choix à l'assisté il fut décidé que les conditions et la procédure d'admission seraient les mêmes pour l'obtention du secours

1. Rapport au Conseil municipal sur le budget de l'Assistance publique. Séance du 29 décembre 1882.

2. Paroles prononcées par M. le directeur de l'Assistance publique, même séance.

représentatif que pour l'entrée à l'hospice ; les vieillards reconnus admissibles pouvant toujours demander leur admission à l'hospice sans qu'il fût nécessaire de les soumettre à un nouvel examen. « Les demandes d'admission aux secours représentatifs de séjour à l'hospice, dit la circulaire précitée, sont astreintes aux mêmes conditions que les admissions dans les hospices, et soumises comme elles à la Commission centrale de placement dans les hospices. »

Les demandes ayant été présentées en séance du bureau par l'administrateur divisionnaire, la délibération du bureau est transmise à l'administration centrale qui fait procéder à une enquête ; si celle-ci est favorable le dossier est transmis à la Commission de placement dans les hospices et soumis à son visa. En cas de désaccord entre l'administration centrale et les bureaux de bienfaisance, la Commission décide en dernier ressort.

Pour répondre aux idées de décentralisation en faveur à cette époque, les quatre cinquièmes des secours sont répartis entre les bureaux de bienfaisance (1), l'administration centrale ne conservant la disposition que d'un cinquième.

Nous allons examiner si ces idées n'entraînaient pas de graves inconvénients ; mais auparavant, nous devons constater qu'un effort sérieux fut fait, en 1883, pour soulager les malheureux vieillards. Le crédit total qui

1. Proportionnellement au chiffre des vieillards de soixante-dix ans et au-dessus, constaté d'après le recensement de 1880.

leur est affecté est de 2.640.000 francs se décomposant ainsi :

8.000 secours de 10 francs par mois	960.000 francs
4.000 — 20 —	960.000 —
2.000 — 30 —	616.000 —

Si l'on rapproche cette somme de la subvention destinée au même objet en 1871, et qui était de 731.500 francs, on constate que les secours aux vieillards ont presque quadruplé.

Le décret du 23 août 1886 consacra la création des *secours représentatifs* dans son article 49 qui est ainsi conçu :

« Des secours représentatifs du séjour à l'hospice sont créés en faveur des vieillards et des infirmes (1).

« Ces secours dont le nombre est fixé chaque année dans le budget de l'Assistance publique forment deux classes :

« La première comporte une allocation de 360 francs par an ;

« La seconde comporte une allocation de 180 francs par an. »

Ainsi le décret distinguait deux classes de secours

1. Alors que la circulaire du 16 avril 1883 accordait au directeur le choix direct pour 20 0/0 des secours représentatifs conformément à la décision de la Commission ministérielle (séance du 5 février 1881) le décret de 1886 ne lui laisse plus ce droit que pour le vingtième des secours. Cette différence ne saurait être imputée qu'à une erreur matérielle dit M. Fleury-Ravarin.

représentatifs et en fixait exactement le taux, 1 franc ou 50 centimes par jour. Mais cette division ne reçut aucune application pratique ; il n'y eut jamais qu'une seule classe à 30 francs par mois.

Plus importante fut la disposition qui détermina le *mode de répartition* des secours entre les bureaux de bienfaisance.

Ce fut en effet une des principales préoccupations des auteurs du décret de 1886 que de fixer une base de répartition uniforme pour toutes les dépenses variables, et surtout une base indépendante de la volonté des administrateurs des bureaux de bienfaisance (1), mais tenant compte des besoins réels de chaque arrondissement.

La Commission chargée de préparer le règlement eut avoir atteint ce but par l'article 73 dont le second paragraphe détermine le mode de répartition à employer :

« Les subventions pour les dépenses variables sont réparties chaque année entre les bureaux pour un cinquième proportionnellement à la population de chaque arrondissement, et pour deux cinquièmes en raison inverse du montant de la contribution personnelle et mobilière divisé par le nombre d'habitants formant la population générale de chaque arrondissement. Les

1. Ceux-ci nommant eux-mêmes les indigents étaient incités à en multiplier le nombre, précisément pour avoir une quote-part plus élevée dans la répartition des fonds subventionnels.

deux derniers cinquièmes sont répartis entre les bureaux les plus pauvres de Paris, par le budget de l'administration de l'Assistance publique, après avis des délégués des bureaux ».

Ce système souleva les plus vives protestations dès l'apparition du nouveau règlement. « On y retrouve, disait M. Daumas, toutes les imperfections, toutes les injustices des anciens règlements » ; et certes, en ce qui concerne les secours à distribuer aux vieillards, aucune des bases de répartition n'était équitable. Le nombre des vieillards indigents n'est aucunement proportionnel à la population des arrondissements, bien au contraire : « les pauvres abondent dans les arrondissements périphériques, ils sont en petit nombre dans ceux du centre » (1) la seconde base n'est pas meilleure : « le chiffre de la contribution mobilière est influencé par des éléments qui n'ont aucun rapport avec le nombre plus ou moins grand des indigents » ; enfin la troisième base, quoique moins mauvaise, laisse cependant à désirer, le nombre des indigents n'étant pas forcément proportionnel à celui des vieillards indigents.

Les inconvénients qu'entraînait ce mode de répartition furent surtout sensibles en ce qui concerne les secours représentatifs de séjour à l'hospice, en raison du nombre réduit de ces secours par rapport à celui des postu-

1. Rapport de M. Fleury-Ravarin au Conseil supérieur de l'Assistance publique, fascicule n° 40.

lants et de l'élévation relative de leur taux. Il arrivait alors qu'un vieillard d'un arrondissement pouvait être admis au secours avant tel autre vieillard infiniment plus malheureux, mais où il n'y avait plus de crédits disponibles ; il suffisait pour cela qu'une vacance se fût produite parmi les titulaires du secours accordé à la circonscription (1). Bien plus, cette injustice se retrouvait dans la limite même de l'arrondissement par suite de l'usage qui s'était établi de partager les secours entre les divisions (2).

En somme ce sont à peu près les *mêmes critiques* que celles provoquées antérieurement par *le mode de répartition des lits d'hospice* entre les bureaux de bienfaisance, et qui amenèrent la création de la Commission des Hospices (3). A des maux identiques il faut des remèdes semblables, dans le second cas comme dans le premier, l'attribution des secours sans distinction d'ar-

1. Rapport Fleury-Ravarin, *op. cit.*, p. 87.

2. « Par suite d'une coutume abusive qui se pratiqua dans un grand nombre d'arrondissements : les cartes sont partagées entre les administrateurs ; chacun d'eux a droit, pour sa division, à un certain nombre de présentations ; aussi quand une vacance se produit dans l'arrondissement, le choix du nouveau titulaire ne se porte-t-il pas sur l'ensemble des vieillards de l'arrondissement, mais seulement sur les vieillards habitant la circonscription qui, par suite du roulement établi, doit profiter de la vacance. Conseil de surveillance. Rapport sur le projet de revision du décret de 1886, présenté par M. Bouthoux, 1894.

3. Voir plus haut, p. 70.

rondissement s'imposait : c'est ce que décida le décret du 15 novembre 1895.

En ce qui concerne la *durée du domicile de secours*, le décret de 1886 ne contenait point, ainsi que le règlement de 1860, des prescriptions spéciales aux secours aux vieillards ; il indiquait seulement le minimum nécessaire pour pouvoir être admis aux secours annuels, laissant ainsi une plus grande liberté aux administrateurs dans le choix des titulaires de secours. Cette liberté n'était pas sans inconvénients : elle permettait bien des fraudes au détriment des anciens habitants de la capitale.

« Au moyen de sacrifices d'argent, disait M. Navarre, le problème de l'assistance aux vieillards n'est pas insoluble ; toutefois, à Paris nous nous heurtons en cette matière à une difficulté spéciale : des personnes âgées de province quittent leur commune où les ressources d'assistance font défaut et viennent s'établir à Paris : au bout d'un an elles ont acquis le domicile de secours ; elles se font alors inscrire au bureau de bienfaisance. Le nombre des vieillards dans ce cas est difficile à déterminer ; mais cette pratique existe et prend de jour en jour une extension plus grande avec les facilités de communication (1). »

1. Navarre. Rapport au Conseil municipal sur le budget de l'Assistance publique. Séance du 30 décembre 1894. « Ce que nous savons, ajoutait-il, par le recensement 1892, c'est que sur 47.874 indigents, 842 étaient d'origine étrangère et 35.896 étaient nés dans un autre département que celui de la Seine. »

Le décret du 15 novembre 1895 tint compte de ces reproches et apporta les modifications nécessaires. Les secours annuels destinés aux vieillards et aux autres indigents sont *répartis* entre les bureaux « au prorata du nombre des indigents inscrits ». Cette disposition n'offrait plus les inconvénients signalés lors de la rédaction du décret de 1886, car la liste des indigents devait être dressée par le directeur sur présentation des bureaux : donc impossibilité pour ceux-ci d'augmenter, sans motif, le nombre des indigents inscrits. En outre, pour les indigents autres que ceux touchant les secours spécialement destinés aux vieillards et aux infirmes, il y avait plus de garantie, de juste choix, puisque le bureau n'était pas le maître souverain de l'inscription (1). Afin d'augmenter encore cette garantie, il avait été inséré dans le projet du décret que nous étudions un article 23 ayant pour but d'organiser une *Commission centrale d'Assistance* devant laquelle seraient portés les réclamations des indigents et les différends entre le bureau d'assistance et le directeur sur la confection des listes d'indigents. Cet article ne subsista point dans le texte

1. Pour les titulaires des secours de 10 et 20 francs, la situation n'était guère changée puisque jusqu'alors l'admission à ces secours avait été prononcée par le directeur sur les propositions des bureaux. Le décret de 1895 apporta cependant un changement : par une circulaire du 30 décembre 1895, le directeur décida de s'en remettre, pour la nomination aux secours spéciaux, aux décisions du bureau de bienfaisance, une seconde homologation directoriale lui semblant superflue.

définitif ; on craignit qu'il n'éveillât dans l'esprit des indigents l'idée d'un droit au secours qui n'existait pas dans la législation (1). Cependant en 1898, un arrêté du directeur de l'Assistance publique créa une commission chargée de prononcer sur les contestations auxquelles pourrait donner lieu l'inscription ou la radiation des listes d'indigents. Mais cette commission qui ne connaissait pas les réclamations des indigents, ne s'occupant que des différends entre le directeur et les bureaux, ne devait pas statuer souverainement : elle ne pouvait donner que des avis officieux.

En ce qui concerne les *secours représentatifs de séjour à l'hospice*, le décret du 15 novembre 1895 ne détermina ni le taux du secours, ni le nombre de classes « laissant sur ce sujet l'administration libre d'agir comme elle l'entendrait, suivant les ressources mises à sa disposition et au mieux des intérêts des indigents »,

La procédure d'admission est la même qu'auparavant, mais les secours sont accordés *sans distinction d'arrondissement*. Ainsi, tous les vieillards de Paris viennent

1. C'est cet argument que développa M. Bonthoux dans son rapport au Conseil de surveillance (1894).

« La première chose qui frappe à la lecture de cet article et du rapport qui l'a commenté, c'est d'y trouver constamment les mots de réclamations, de recours, de tribunaux. Ces expressions sonnent faux en pareille matière, elles éveillent invinciblement l'idée d'un droit au secours qui pouvait être dans la pensée de quelques-uns des auteurs du projet mais dont le principe, en tout cas, n'a pas été consacré par le projet lui-même.

en concurrence pour l'emploi des secours vacants, l'administration fait son choix en toute liberté, tenant compte des situations les plus malheureuses, des misères les plus poignantes (1).

Le décret augmenta sensiblement *la durée du domicile* nécessaire pour recevoir des secours annuels : l'inscription sur la liste des indigents n'est possible qu'après une résidence continue de trois années dans la ville de Paris. Cette obligation n'avait rien d'excessif, puisque de 1850 à 1886 on avait exigé, pour l'admission aux secours d'hospice, un minimum de cinq années ; et que sans rendre la résidence de dix années obligatoire pour l'obtention des secours spéciaux on avait établi cependant un droit de préférence en faveur de ceux qui justifieraient d'une habitation aussi longue.

La nouvelle réglementation en vigueur avait, certes, amené plus d'égalité dans la distribution des secours destinés à soulager la vieillesse indigente et c'était là un résultat qui n'était pas négligeable ; cependant, si la solution du problème était facilitée par les dispositions prises, le but cherché n'était pas encore atteint, malgré les lourds sacrifices consentis jusqu'alors.

Ainsi, en 1898, sur 23.203 vieillards indigents âgés de plus de soixante-dix ans, 4.265, soit un peu plus du cinquième, étaient hospitalisés ; les autres, 18.238 étaient secourus à domicile.

1. La part accordée au Directeur est fixée au dixième : Ainsi fut réparée l'erreur commise lors de la rédaction du décret de 1836.

Sur ce nombre 3.082 recevaient la pension représentative de 30 francs par mois. Les autres touchaient des secours de 4, 8, 10 ou 20 francs par mois, ainsi répartis :

*Tableau des vieillards de soixante-dix ans et au-dessus
secourus mensuellement*

Catégories	3 ou 5 fr. par mois 48 fr. par an		8 fr. par mois 96 fr. par an		10 fr. par mois 120 fr. par an		20 fr. par mois 240 fr. par an		Total	
	Nombre	Somme	Nombre	Somme	Nombre	Somme	Nombre	Somme	Nombre	Somme
De 70 à 75 ans.	5.982	258.816	304	29.184	3.333	399.960	454	108.960	9.483	796.
De 75 à 80 »	855	41.040	45	4.416	2.062	247.440	2.199	527.760	5.162	820.
De 80 à 85 »	144	6.912	11	1.056	164	19.680	735	176.400	1.054	204.
De 85 à 90 »	26	1.248	»	»	20	2.400	89	21.360	135	25.
De 90 et au-dessus.....	3	144	1	96	4	480	14	3.360	22	4.
Totaux ...	6.420	308.160	362	34.752	5.583	699.960	3.491	837.840	15.856	1.850.

Donc, à cette époque, 7.437 vieillards étaient convenablement secourus ; 9.074 recevaient des secours évidemment insuffisants, mais qui constituaient cependant une aide appréciable ; 6.782 enfin n'étaient assistés que d'une façon absolument dérisoire. Et si l'on considère que dans cette dernière classe étaient compris 173 vieillards de plus de soixante-dix ans « on se demanderait par quel miracle ils pouvaient, dans cette extrême vieillesse, vivre encore avec 3 francs par mois, si l'on ne

savait l'esprit de solidarité qui anime le peuple de Paris, si l'on ne savait quelle charité touchante les ouvriers parisiens, et même les plus pauvres, pratiquent dans leur voisinage » (1).

Il serait inexact et profondément injuste de dire que la municipailité parisienne, de même que l'administration de l'Assistance publique, restèrent insensibles et inactives en présence des misères à soulager, se reposant sur le législateur du soin de régler le sort de la vieille-lesse indigente.

La simple énumération des *augmentations de crédits* votées par le Conseil municipal en faveur des vieillards montrera aisément le contraire.

C'est d'abord en 1895 une subvention de 500.000 fr. destinée à la création de nouveaux secours représentatifs de séjour à l'hospice. « C'est une mesure qui s'impose, disait le rapporteur du budget de l'assistance, la

1. Mémoire de M. Napias, *op. cit.*

Le Directeur de l'Assistance publique proposait :

1^o Que tout vieillard de soixante-dix à soixante-quinze ans reçût une pension d'attente de 20 francs par mois, soit 240 fr. par an ;

2^o Que tout vieillard âgé de plus de soixante-quinze ans reçût de droit une pension représentative d'hospice de 30 francs, par mois soit 360 francs par an.

La dépense supplémentaire entraînée par l'application de cette proposition devait être de 2.718.688 francs.

Des difficultés financières firent ajourner l'exécution de ce plan.

ville de Paris ne peut laisser mourir de faim ces vieillards et ces infirmes dont le placement a été reconnu comme très urgent par la Commission de placement (1). »

C'est quelques années plus tard, en 1901, le relèvement général à 10 francs des secours mensuels destinés aux septuagénaires indigents, ce qui constituait une nouvelle augmentation des dépenses d'assistance de 500.000 francs (2).

C'est enfin, en 1903, la création de 1.000 secours représentatifs de 30 francs par mois destinés à des vieillards indigents âgés d'au moins soixante-quinze ans et résidant à Paris depuis plus de quinze années, les cartes de 20 francs et de 10 francs dont avaient joui les bénéficiaires des pensions créées devant être attribuées à d'autres indigents inscrits des mêmes catégories et reconnus comme les plus méritants. Cette création

1. Rapport de M. Navarre sur le budget de l'Assistance publique. Conseil municipal, séance du 30 décembre 1894.

Cette mesure avait aussi pour but de faire sortir des hospices, des administrés afin de laisser des places à ceux pour lesquels l'hospitalisation était indispensable. C'est ce que spécifie le rapporteur :

« Ces pensions nouvelles que nous créons, dit-il, seront d'abord réservées aux hospitalisés de Bicêtre, de la Salpêtrière et d'Ivry qui demanderont la pension représentative en échange de leurs lits d'hospice ; et ensuite aux vieillards et aux infirmes dont le placement aura été reconnu comme très urgent par la Commission de placement dans les hospices. »

2. Conseil municipal, séance du 30 décembre 1900.

entraînait un supplément de dépenses de 365.000 fr. (1).

Ainsi, en moins de dix années les secours aux vieillards s'étaient accrus de 1.400.000 francs.

On serait encore plus aisément convaincu en considérant les nombreuses propositions faites, principalement dans les dernières années du xix^e siècle et dans les premières années du xx^e, pour élever la quotité de cette sorte de secours, et que le Conseil municipal se vit dans l'obligation de ne point accepter afin de ne pas surcharger les finances de la ville (2).

Toute question d'assistance est doublée d'une question financière, et l'exemple de la Révolution a montré surabondamment que ce second point de vue doit être envisagé avec une grande prudence sous peine d'aboutir à de terribles méconvenues.

Or, à ce point de vue, il semble qu'il y avait *une certaine injustice* à faire supporter à la ville de Paris, seule, des dépenses qui, équitablement, auraient dû être supportées pour une part au moins par d'autres collectivités. La capitale se trouve, en effet, dans une situation

1. Séance du 31 décembre 1902.

2. Signalons notamment au début du xx^e siècle la proposition Ambroise Rendu (12 juillet 1900) demandant la constitution de pensions annuelles de 250 francs au profit de vieillards indigents habitant Paris depuis plus de vingt ans ; proposition Patenne (30 décembre 1902) ; proposition Ranson (1903) réclamant la pension représentative de 30 francs à tous les vieillards de plus de soixante-quinze ans ; propositions Gelez, Galli, Grébouval, Landrin (1904) :

spéciale par rapport au reste du pays ; toutes les misères viennent y affluer et l'on a pu dire avec beaucoup de raison que Paris serait riche si les pauvres de province n'y venaient pas. Sans doute, on peut mettre un frein à cet envahissement en exigeant, ainsi qu'on le fit, un temps de domicile de secours plus ou moins long pour l'obtention de l'assistance ; et ce moyen indiqué dans la plupart des propositions d'augmentation des secours aux vieillards a été employé récemment lors de la création de nouvelles pensions représentatives et dans une très forte mesure (1).

Mais ce n'est là qu'un palliatif, si le temps de domicile n'est pas très long ; en effet, en le supposant de cinq ans, un vieillard qui a passé les soixante premières années de sa vie hors de Paris et qui y arrive assez tôt pour avoir le minimum de résidence exigé ne devrait-il pas plutôt être à la charge de la localité où il a travaillé

1. Cette obligation de quinze années de résidence n'a pas été plus longtemps proposée ; diverses propositions indiquaient un domicile plus long. Ainsi M. Henri Galli demandait d'accorder le secours représentatif aux vieillards indigents de plus de soixante-quinze ans, ayant vingt ans de domicile à Paris. M. André Grébauval proposait même d'accorder le secours représentatif aux indigents titulaires de cartes de 10 et 20 francs, ayant soixante-quinze ans d'âge et trente ans de domicile à Paris.

Il y a là un signe bien évident de la volonté du Conseil municipal de n'imposer à la population parisienne de nouveaux sacrifices qu'à la condition d'en faire seulement profiter ses anciens habitants.

la plus grande partie de sa vie, et à la prospérité de laquelle il a pu contribuer ? Ce n'est encore qu'un palliatif, et un mauvais palliatif si ce temps est très long, Comment, en effet, fournir la preuve ? Exigera-t-on la représentation des quittances de loyer depuis vingt ou trente ans ? mais il est probable qu'elles seront égarées ou détruites. Fera-t-on des enquêtes aux domiciles indiqués ? Mais quel temps perdu dans des recherches qui seront souvent vaines. En outre, la fraude ne tardera pas à s'introduire dans les déclarations (1), et alors que de complications pour aboutir à un résultat aussi hasardeux.

Et même en admettant que le temps de domicile puisse être prouvé, que la fraude puisse être écartée, ne semble-t-il point impossible, indigne d'une grande cité, d'abandonner sans merci un malheureux vieillard ou de

1. « Actuellement quand on demande à un indigent depuis combien de temps il habite Paris et qu'il nous répond : « Depuis vingt ans » nous pouvons en général l'en croire sur parole. Il n'a aucun intérêt à déclarer vingt ans de résidence alors que d'après le décret de 1895, trois années suffisent. Mais le jour où il saura qu'on exige de lui ces vingt ans de domicile, n'est-il pas évident qu'il sera incité à mettre notre vigilance en défaut ? Pour y parvenir les moyens ne lui manqueront pas. Il lui sera facile de s'assurer la complicité de ses amis, de ses parents, de son concierge. Comment nous y prendrons-nous pour découvrir la vérité ? S'il faut contrôler toutes les assertions, épilucher tous les témoignages, vérifier toutes les indications, que de difficultés n'allons-nous pas rencontrer ! Charles Tantet. Rapport au Conseil municipal (n° 67 de 1904).

lui rogner le secours dont on sait qu'il a réellement besoin ?

Pour satisfaire à ces nécessités de justice et d'humanité, une solution s'impose : la contribution du département et de l'Etat dans les dépenses de l'assistance aux vieillards.

Cette double contribution, base des projets d'assistance obligatoire, fut appliquée au système d'assistance facultative par la loi de finances du 29 mars 1897 qui déterminait la part que devaient supporter l'Etat et le département dans les dépenses des pensions annuelles créées en faveur des vieillards, la contribution de l'Etat étant obligatoire et celle du département facultative.

L'application de la loi de 1897 à la ville de Paris donna lieu à des discussions qu'il est intéressant de signaler.

D'après cette loi, l'Etat n'était tenu de participer qu'aux pensions de 90 francs au moins et de 200 francs au plus. Cela excluait donc les pensions représentatives de 360 francs, dont le nombre venait d'être récemment accru.

Mais les bureaux de bienfaisance accordaient :

2.604 secours mensuels de 8 francs, représentant chacun une dépense annuelle de	
96 francs ; soit, au total	249.984
8.000 secours mensuels de 10 francs représentant une dépense annuelle de 120 fr.	
soit, au total	960.000
Ensemble.	<u>1.209.984</u>

L'Etat ne pouvait être obligé de concourir à la dépense de la totalité de ces 10.604 pensions, car son obligation était limitée par la loi à un nombre de pensions égal à 2 o/o de la population. La population de Paris étant de 2.481.223 alors (1), il pouvait être tenu de contribuer à 4.962 pensions ce qui, à raison de 50 francs par pension, fixait le chiffre maximum de sa contribution à 248.000 francs.

Lors de la discussion du budget de l'Assistance publique, au mois de décembre 1897, le rapporteur M. Navarre, concluait à une semblable contribution de l'Etat, et, prévoyant le cas où l'on objecterait que les pensions étaient payées, non par la Commission de Paris, mais par les bureaux, il ajoutait :

« Nous n'aurions alors qu'à inscrire au budget communal le crédit destiné au paiement des pensions auxquelles l'Etat doit contribuer, et à diminuer d'autant la subvention à l'Assistance publique. Quant aux titulaires de pension, ils seraient toujours désignés par les bureaux de bienfaisance. »

Le Conseil municipal adopta cette manière de voir et émit le vœu suivant :

« Invite l'administration à réclamer l'application de l'article 43 de la loi de finances relative à la participation de l'Etat dans les dépenses résultant des pensions instituées en faveur des vieillards (2). »

1. Recensement de 1896.

2. Séance du 29 décembre 1897.

Tel n'était pas l'avis du Directeur de l'Assistance publique, qui prétendait que l'Etat ne devait être tenu que pour les dépenses des pensions nouvelles correspondant à une augmentation de charges :

« Le transport d'un crédit du budget de l'assistance au budget de la ville, sans dépense nouvelle pour cette dernière, constituerait un subterfuge non dissimulé : il ne répondrait pas au vœu du législateur qui a voulu, sans aucun doute, non pas décharger, soit les hospices, soit les bureaux de bienfaisance, soit même les communes, mais seulement favoriser la création tant pour les départements que pour les communes de nouvelles pensions.

« De ce qui précède, il résulte cependant que si pour la continuation des pensions déjà créées, aucune subvention n'est à espérer, la loi de mars 1897 pourrait cependant, à l'avenir, aider la ville de Paris à compléter l'assistance qu'elle donne par notre intermédiaire aux vieillards, infirmes et incurables.

« Que l'administration municipale sans diminuer le montant de ses subventions annuelles à l'Assistance publique de Paris veuille bien créer directement au moyen de crédits inscrits à son budget des pensions annuelles variant de 90 à 200 francs au profit de vieillards, d'infirmes et incurables, et l'Etat ne pourra se soustraire à contribuer à la dépense de ces nouvelles pensions dans la proportion fixée par l'article 43 de la loi du 23 mars 1897 (1) ».

1. Mémoire de M. Napias, *op. cit.*

Néanmoins, le Conseil municipal persista dans sa première opinion.

« Si dérisoire que soit la contribution de l'Etat résultant de la loi du 29 mars 1897 et de la circulaire ministérielle du 6 juin 1898, disait le rapporteur du budget de l'assistance en 1898 (1), nous nous proposons cependant d'y faire appel ; et afin de ne pas laisser prescrire notre droit, d'appliquer dès cette année la loi de 1897 (2).

« Il n'y a rien d'étonnant à ce que nous fassions appel, nous aussi, à la contribution du département et de l'Etat pour secourir, dans les limites fixées, les septuagénaires et les incurables. On dirait en vain que Paris a des ressources exceptionnelles, car il a aussi des charges exceptionnelles dont une grande partie est imputable à l'assistance des vieillards de province attirés dans notre ville par les secours élevés qu'on y distribue.

« Si la loi de 1897 fixe à 2 0/00 de la population le nombre des pensions pour lesquelles on peut demander la contribution de l'Etat, c'est que ses auteurs ont pensé que cette proportion de 2 0/00 était suffisante, et que le nombre des indigents de soixante-dix

1. Séance du 27 décembre 1898.

2. Afin de ne point rencontrer de difficulté administrative une délégation du Conseil municipal vint conférer avec le président du Conseil, Ministre de l'Intérieur, qui reconnut le bien-fondé de cette thèse (10 décembre 1898).

ans n'était guère supérieur à 2 0/00 de la population.

« Or, il n'existe à l'heure actuelle que 23.203 vieillards indigents de plus de soixante-dix ans qui sont secourus. N'avions-nous donc pas le droit de dire que les charges de Paris étaient exceptionnelles ? »

En conséquence un crédit de 505.440 francs fut voté pour être employé en « pensions annuelles de 120 francs données à des indigents âgés de plus de soixante-dix ans ou dans l'impossibilité de pourvoir à leur existence ».

La contribution du département à la ville de Paris se montant à 59.544 francs (10 0/0) et celle de l'Etat (10 0/00) à 5.954 fr. 40 au département furent accordées sans difficultés (1).

Cette contribution toute de principe demandée par la ville de Paris au département et à l'Etat n'améliorait nullement le présent mais elle réservait l'avenir. C'est cet avenir, c'est la situation créée par le régime nouveau qu'il nous reste à examiner.

1. Conseil général de la Seine. Séance du 29 décembre 1898.

SECTION III

Placement Familial

Historique de cette nouvelle forme d'assistance
Ses avantages et ses inconvénients

Un des défauts de *l'assistance à domicile* dans les grandes villes, comme à Paris, c'est que le vieillard qui reçoit le secours habite le plus souvent des quartiers populeux où les conditions d'hygiène sont déplorables, les logements étroits, insalubres et chers. D'un autre côté *l'hospitalisation* plus hygiénique, plus confortable même est *très coûteuse* et est en fait *insuffisante* pour le nombre des postulants déclarés admissibles, la construction de nouveaux grands hospices ayant toujours été retardée pour des motifs financiers.

Dans les dernières années du XIX^e siècle un mouvement d'idées se produisit précisément pour éviter la construction d'hospices et pour donner à la vieillesse indigente *une assistance à la fois moins chère que l'hospitalisation et plus hygiénique que l'assistance en ville.*

Il ne s'agit pas de supprimer l'hospice qui aura toujours sa raison d'être dans une foule de cas mais il s'agit de rechercher s'il est possible d'assurer un régime meilleur en pleine liberté, en plein air, à tous les vieillards auxquels répugne le « casernement » dans les hospices.

Le placement familial a de grandes analogies avec

l'assistance à domicile, il en diffère cependant par plus d'un côté.

D'abord il s'effectue le plus généralement hors de la commune où l'assisté avait son domicile, à la campagne, pour les raisons que nous venons d'indiquer, ensuite il s'exerce dans une autre famille que celle de l'assisté, enfin le paiement de la pension est fait non pas au pensionnaire lui-même mais à la personne chez laquelle il est placé et cette dernière n'est pas choisie par lui mais par l'administration.

L'application de ce mode d'assistance aux vieillards eut pour cause les succès remportés par le placement des enfants assistés dans les campagnes et aussi les bons résultats donnés par les colonies d'aliénés de Dun-sur-Aron et d'Aunay (1).

« Les familles de paysans, dit M. Cruveilhier, recevaient dans bien des pays comme une bonne fortune les vieillards qu'on leur confierait même moyennant une somme modique. La façon dont elles réclament les

1. « Il s'agit d'appliquer à la vieillesse les principes que l'on ne conteste plus guère maintenant pour les aliénés tranquilles et qui n'ont jamais été sérieusement contestés depuis cinquante ans pour l'assistance de l'enfance abandonnée. Notre service des enfants assistés reste à bon droit une des plus belles œuvres dont puisse se glorifier le département de la Seine. Les colonies de Dun et d'Aunay sont d'autre part l'innovation peut-être la plus intéressante que nous ayons réalisé au point de vue de l'assistance des aliénés : paroles de M. Roussel citées par la *Revue d'Assistance*. — *Bulletin* du 25 octobre 1905.

pupilles de l'Assistance publique en est un très sûr garant. Et cependant l'indemnité qu'elles reçoivent pour la garde des enfants est quelquefois dérisoire. C'est qu'à la campagne où les produits naturels ne coûtent presque rien une bouche de plus à nourrir ne grève pas beaucoup le budget d'une famille, tandis que le moindre appoint pécuniaire là où l'argent est si rare peut être d'un grand secours. »

Quelle a été l'étendue d'application de cette théorie ? A vrai dire il n'y a eu jusqu'à présent que des *essais* dont le premier remonte à 1893. A la suite d'un vote du Conseil général de la Seine, des propositions furent faites à des habitants de la banlieue parisienne pour prendre des vieillards en pension chez eux, mais cette tentative aboutit à un échec (1).

En 1897 au Congrès de Rouen, MM. Dubois et Marie présentèrent une note à ce sujet (2) ; ils développèrent aussi leurs idées devant le Conseil municipal de Paris mais sans entraîner un vote en leur faveur.

Ce ne fut qu'en 1902 qu'un second essai fut décidé par le Conseil général de la Seine, qui vota les fonds

1. Vingt-neuf familles seulement se déclarèrent disposées à accepter des vieillards et à un prix trop élevé (2 fr. 50 par jour). C'est donc vers la pleine campagne où la vie est moins chère et l'habitant plus hospitalier que se tournèrent les promoteurs du mouvement,

2. En 1898, M. Strauss dans sa proposition de loi se faisait l'écho de ces idées en préconisant l'assistance hétéro-familiale ou placement familial.

nécessaires et avec le concours de l'administration de l'Assistance publique.

Une colonie de vieillards, dirigée par M. le Dr Marie, fut installée à Lurey-Lévy (Allier). Elle comprenait au début 118 vieillards, nombre réduit actuellement à 91 par suite de morts et de rapatriements.

Cette expérience n'a pas fait cesser les polémiques qu'a soulevées dès son apparition le système du placement familial. Nous allons passer en revue les principaux arguments de deux thèses adverses.

Le placement familial a d'abord l'avantage de donner à l'assisté un milieu sain qui ne peut qu'être profitable à sa santé, cela, personne ne le discute (1).

Il se recommande encore au point de vue de l'économie, alors que la dépense de l'assisté à l'hospice est de 1 fr. 95 celle du vieillard placé à la campagne n'est que

1. L'autorisation de recevoir des vieillards n'est accordée qu'à ceux qui peuvent satisfaire aux conditions essentielles suivantes : de moralité, de soins de propreté, de nourriture, d'espace, de salubrité, d'aérage des locaux spécialement affectés. *Règlement général des colonies familiales des vieillards de la Seine.*

2. Il est versé 1 franc par jour au nourricier pour la nourriture et le blanchissage. Tous les autres frais sont payés en supplément.

Le paysan peut s'entendre avec le vieillard pour lui faire différents petits travaux qui pourront lui être utile et moyennant une rétribution réglementée, mais dans aucun cas ils ne peuvent obliger les vieillards à travailler contre leur volonté.

de 1 fr. 35 tous frais compris (2). Cependant même en admettant que dans la suite le prix de journée puisse être abaissé à 1 fr. 25, ce mode d'assistance est plus coûteux que l'assistance à domicile ordinaire.

Le point litigieux du système, c'est l'éloignement imposé aux vieillards des lieux où ils ont passé quelquefois toute leur vie et des parents ou des amis qu'ils peuvent y avoir.

« Si affaiblis que soient les sentiments dont ils sont encore capables, il semble inhumain de transplanter des vieillards près de s'éteindre dans des pays pour eux inconnus avec l'incertitude d'un gîte n'offrant pas les ressources des établissements de l'administration (1). »

1. Compte moral de l'administration de l'Assistance publique, 1905.

Les adversaires de ce mode d'assistance prennent comme exemple les refus opposés par presque tous les hospitalisés aux demandes de placement faites en 1902 et les demandes de rapatriement formées par les vieillards de Bicêtre, de la Salpêtrière et d'Issy qui avaient accepté de partir.

Les protagonistes du placement familial répliquent que ce n'est pas parmi les hospitalisés que l'on peut trouver des recrues : « Les vieillards passés dans des établissements d'assistance centralisés sont des déracinés, étant déshabitués de la vie de famille, ils n'y trouvent plus le même agrément. Si l'on veut que le vieillard s'attache au placement familial, il faut l'y soumettre avant de l'avoir déclassé par l'hospitalisation ».

Aussi, disent-ils, c'est aux assistés du bureau de bienfaisance que nous devons-nous adresser. Si, là encore, il y a eu beaucoup de refus, c'est que les vieillards ignoraient ce qu'on leur

A cela les partisans du placement familial répondent que les vieillards ne doivent être soumis au placement familial que s'ils y consentent.

Et puis cet isolement du vieillard se produit un peu par la force des choses puisqu'il voit forcément disparaître peu à peu ceux de sa génération. Très souvent d'ailleurs les vieillards parisiens assistés n'ont pas de famille, leurs descendants sont morts ou disparus ou vivent loin d'eux.

Et cet isolement n'est plus à craindre lorsque le placement familial est arrivé à un certain degré de développement ; en effet, la base du recrutement étant l'arrondissement, et les vieillards du même arrondissement étant placés à proximité les uns près des autres il y aura une sorte de petite colonie et ce sera le vieillard resté seul à Paris qui demandera à rejoindre les autres : « Si le vieillard n'a plus de parents ni de descendants, lorsque les vieux de son âge auront peuplé la colonie familiale, il aura intérêt à les rejoindre, afin de retrouver encore quelques éléments familiers, quelques contemporains de son quartier avec qui parler des disparus et des souvenirs communs. »

Enfin dans le cas où le vieillard a encore des enfants, la possibilité des demi-tarifs accordés par les compagnies

demandait. Dans le VI^e arrondissement où des conférences furent faites à ce sujet un sérieux groupe de vieillards put être trouvé, qui acceptèrent leur placement à Lurcy-Lévy.

de chemins de fer soit aux enfants, soit au vieillard lui-même permettra de ne pas rompre les liens de famille (1).

Tels sont les différents éléments de la discussion. Malgré ses avantages au point de vue de la salubrité et de l'économie de dépense, malgré les facilités de communication existant à l'heure actuelle, cette transplantation de l'indigent dans un milieu nouveau est grosse de difficultés. Et si l'on songe que ce placement s'applique à des septuagénaires il semble qu'il y ait là un grand obstacle au développement de cette forme d'assistance et qui doive l'empêcher de devenir jamais un mode normal. Cet obstacle serait bien diminué si le placement familial s'appliquait à des vieillards de cinq ou dix années moins âgés, alors la possibilité d'une nouvelle existence de repos à la campagne pourrait être envisagée avec de grandes chances de succès.

1. En outre l'entente avec des patronages pourra permettre de placer les petits enfants de l'assisté à la campagne près de lui, pendant les vacances. C'est ce qui a lieu à Lurcy-Lévy, grâce à l'aide d'une Société d'assistance familiale pour l'enfant.

CHAPITRE V

L'Assistance Obligatoire

Loi du 14 juillet 1905 et son application à la ville de Paris (décret du 30 mars 1907). — Condition et procédure d'admission. — Mode d'assistance, — Voies de recours, — Moyens financiers.

Nous allons examiner le nouveau régime tel qu'il résulte de la loi de 1905, en tenant compte des *modifications apportées* par le décret du 30 mars 1907, réglant les conditions d'application à la ville de Paris, et la loi du 31 décembre 1907.

Une exception à l'uniformité d'application de la loi a été, en effet, décidée pour Paris, et pour cette ville seule. Le législateur, tenant compte du nombre très élevé de ceux qui y sont assistés et de la solide organisation de l'assistance publique, ne voulut pas bouleverser l'édifice charitable qu'en avait eu tant de peine à établir au cours du XIX^e siècle ; il résolut d'adapter la législation nouvelle à la réglementation ancienne en apportant à celle-ci le moins de modifications possible. « Il est indispensable, a dit M. Strauss, de laisser le champ le plus libre au règlement d'administration publique qui organisera le service à Paris ; et tout ce qui est

pratiquement possible de lui imposer sans remanier l'ensemble de son fonctionnement, c'est d'observer la règle commune sur les points de l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables qui tiennent au principe même de la loi, et sur ceux qui mettront l'assistance publique de Paris en rapport avec les services de province ; par exemple, le domicile de secours et les conditions de recours en remboursement d'avances. Pour tout le reste il doit être entendu que le règlement d'administration publique pourra instituer à Paris des dispositions particulières (1). »

Cette indication a été suivie par le décret du 20 mars 1907 qui a harmonisé les dispositions de la nouvelle loi avec le régime de l'Assistance publique de Paris.

ADMISSION A L'ASSISTANCE

A. — Conditions d'admission (2)

Pour pouvoir recevoir l'assistance, le vieillard doit, d'après la loi de 1905 :

1° *Etre Français*. — Cette condition s'explique facilement : du moment que l'assistance devient obligatoire

1. Rapport au Sénat au nom de la Commission sénatoriale, déposé de 23 février 1904.

2. L. 1905, art. 1, 2 et 3.

pour la collectivité qui la fournit, il serait dangereux d'attirer en France des étrangers par l'appât d'une pension qui ne leur est point accordée chez eux. Sur ce point, d'ailleurs, la loi de 1905 ne fait que répéter la prescription édictée par tous les règlements sur les secours publics à Paris.

2° *Etre privé de ressources.* — Ici nous devons tenir compte de l'importante modification apportée par la loi du 31 décembre 1907. Le texte de 1905 portait que l'assisté devait être « privé de ressources » et « incapable de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence ». La loi du 31 décembre 1907 consacre, au contraire, pour les vieillards, le droit au repos, ceux-ci n'ont plus à faire la preuve de leur invalidité et si le travail qu'ils fournissent leur procure quelques ressources il n'en sera pas plus tenu compte pour l'admission à l'assistance que pour le calcul de l'allocation quotidienne.

Ainsi la condition d'incapacité de travail n'est plus exigée que pour les infirmes et les incurables.

3° *Etre âgé de plus de soixante-dix ans.* — Cette condition qui avait perdu de son importance lorsque le Sénat, modifiant le texte primitivement voté par la Chambre, avait exigé outre l'âge la preuve de l'incapacité de travail, la retrouve du fait de la présomption absolue d'invalidité admise par la loi de 1907 pour les septuagénaires. Le vieillard de plus de soixante-dix ans capable de subvenir par son travail aux nécessités de

l'existence pouvait n'être pas assisté ; il l'est forcément aujourd'hui.

4° *S'il doit être assisté par la commune ou par le département, avoir le domicile de secours, soit communal, soit départemental.* — Le domicile de secours détermine, en effet, quelles doivent être les collectivités débitrices de l'assistance, mais il existe une hiérarchie entre celles-ci : « L'assistance, dit l'article 2 § 1, est donnée par la commune où l'assisté a son domicile de secours communal, par le département où l'assisté a son domicile de secours départemental ; à défaut de tout domicile de secours, par l'Etat ». L'assistance est donc « d'essence communale ».

A cela il y a une double raison : d'abord la commune est plus près de l'assisté que le département ou l'Etat, et peut par là même connaître exactement la véritable situation de ceux qui demandent l'assistance : ensuite il est juste que ce soit elle qui supporte au moins en partie les charges de l'assistance car il doit y avoir, semble-t-il, une solidarité plus étroite entre habitants d'une même commune ayant les mêmes intérêts et les mêmes besoins, qu'entre ceux de communes différentes : enfin il y a là une précaution contre l'exagération des dépenses, contre la fixation d'un taux ou d'un nombre de secours trop élevés, l'action des contribuables étant plus directe dans la commune que dans l'Etat.

Le taux des secours devant varier dans une large mesure suivant la richesse ou la générosité des commu-

nes, il importait d'empêcher les déplacements trop faciles vers les communes où la quotité des secours est élevée. Aussi le législateur a-t-il fixé la durée de *cinq années* pour l'acquisition du domicile, et spécifié qu'à partir de soixante-cinq ans nul ne pouvait acquérir un nouveau domicile de secours, ni perdre celui qu'il possédait. Il résulte de ces dispositions qu'un vieillard de campagne qui voudrait profiter de l'allocation que donne Paris à ses assistés devrait, pour acquérir le domicile de secours par la résidence, y venir habiter avant soixante ans. Il semble que cet intervalle de dix ans soit un obstacle suffisant pour empêcher l'afflux des indigents vers les grandes villes.

La durée exigée pour acquérir le domicile départemental est de cinq années.

Enfin, ceux qui n'ont pas résidé cinq années dans une même commune ou dans différentes communes du département, par exemple ayant vécu à l'étranger et revenant finir leurs jours en France, seront assistés par l'Etat, sans qu'aucun minimum de durée de séjour soit exigé.

B. — *Procédure d'admission* (1)

10 *Assistance par la Commune.* — Le vieillard, qui

1. Loi du 14 juillet 1905, art. 7, 8, 12, 14, 16. — Décret du 20 mars 1907, art. 1, 2, 3.

ayant son domicile de secours à Paris et y habitant remplit les conditions ci-dessus énumérées, doit faire sa demande au bureau de bienfaisance de l'arrondissement où il réside, en faisant valoir ses titres à l'assistance. Au cours du dernier trimestre de l'année, le bureau dresse sur une liste des vieillards, infirmes et incurables ayant fait leur demande. Il propose en même temps, le mode d'assistance qui convient à chacun d'eux en indiquant le taux de l'allocation mensuelle, si ce mode est l'assistance à domicile.

La liste est divisée en deux parties : la première comprenant les postulants ayant leur domicile de secours à Paris, la deuxième ceux qui ne l'y ont pas. Cette liste est révisée tous les trois mois. Une copie de la liste est envoyée au directeur de l'Assistance publique, une autre au préfet de la Seine. Les listes dressées par tous les bureaux de bienfaisance sont centralisées entre les mains du directeur qui prononce l'admission provisoire des vieillards et infirmes ayant leur domicile de secours à Paris ; il détermine le mode d'assistance à leur appliquer et le taux de l'allocation qu'ils recevront (1).

Puis le Conseil municipal, qui a reçu ainsi que le préfet

1. Dans les communes autres que Paris, c'est le bureau d'assistance, créé par la loi du 15 juillet 1893 qui dresse la liste des vieillards, laquelle est transmise directement au Conseil municipal.

copie des listes délibérant en Comité secret, prononce l'admission définitive des personnes ayant leur domicile de secours à Paris, qu'elles figurent ou non sur les listes dressées par les bureaux de bienfaisance, qu'elles aient ou n'aient pas été admises provisoirement par le directeur (1). Les modifications apportées lui sont notifiées et la liste arrêtée est déposée au secrétariat du bureau de bienfaisance.

En somme, la procédure réglée par le décret de 1895 est ici suivie dans la phase préparatoire. Ce maintien des anciens errements s'explique, étant donné le grand nombre des postulants, la charge de choisir directement eût été trop lourde pour le Conseil municipal. En outre il convenait d'intéresser au service l'Assistance publique qui contribue aux dépenses (2).

Si le postulant n'a pas son domicile de secours à Paris, mais possède ce domicile dans une autre commune, ce sera le Conseil municipal de ladite commune prévenu par le préfet de la Seine, qui prononcera l'admission.

1. Si le Conseil municipal refusait ou négligeait de faire les délibérations prescrites, la liste serait arrêtée sur invitation par la Commission spéciale dont nous allons parler. Si celle-ci ne remplissait pas ses obligations, il serait statué dans le délai d'un mois par la Commission centrale.

2. Navarre. Rapport au Conseil municipal sur le projet de décret relatif à l'organisation de l'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables de la ville de Paris. N° 123 de 1906.

2° *Assistance par le département.* — Si le postulant possède le domicile de secours départemental dans la Seine, le préfet de la Seine statuera provisoirement et le Conseil général définitivement ; s'il possède ce domicile dans un autre département, le préfet de la Seine transmettra la demande au préfet du département intéressé (1).

3° *Assistance par l'Etat.* — Enfin, si le postulant ne possède aucun domicile de secours, sa demande sera transmise par le préfet de la Seine au ministre de l'Intérieur qui statuera définitivement après avis de la Commission centrale (2).

VOIES DE RECOURS (3)

Organisant l'assistance obligatoire, le législateur a accordé *aux différentes personnes intéressées* au bon fonctionnement du service de l'assistance le droit de se

1. Celui-là saisira la Commission départementale dont les attributions sont remplies dans le département de la Seine par le préfet.

2. L'assistance doit être retirée lorsque les causes qui l'ont motivée ont cessé d'exister. Le retrait peut être partiel ou total : partiel si, par exemple, la situation de l'assisté se trouve améliorée par la survenance de modiques ressources, insuffisantes cependant pour le faire vivre ; total, si l'assistance n'est plus nécessaire. Le retrait peut être demandé par toute personne intéressée et être prononcé par l'autorité compétente pour prononcer l'admission.

3. L. 1905, art. 9, 10, 11, 14, 15. Décret 1907, art. 4, 6.

pourvoir contre les décisions des autorités chargées de statuer définitivement sur les demandes.

1^o Envisageons d'abord le cas où *l'assistance est due par la commune* :

Le *premier intéressé* est évidemment celui qui a demandé l'assistance et se la voit refusée ou ne reçoit pas une allocation suffisante. En ce qui le concerne, ce recours est une chose nouvelle pour l'assisté ou le postulant. « Ce n'est pas à la Charité qu'il fait appel, c'est à la justice, tel est le principe nouveau consacré par la loi de 1905 (1). »

Le *contribuable ou l'habitant de la commune* est aussi intéressé, au nom de la justice et aussi parce qu'il contribue aux dépenses d'assistance, à ce que ceux-là seuls qui le méritent soient secourus et dans une juste mesure. Il a donc aussi le droit de réclamer l'inscription ou la radiation et de protester contre un taux mal proportionné (2).

Le *préfet* à la fois comme représentant de l'Etat et gardien des intérêts des communes, a le même droit.

Enfin à Paris et dans cette ville seulement le droit de

1. Bienvenu-Martin.

2. Il est intéressant de noter l'analogie existant entre la loi du 14 juillet 1905 et celle du 5 avril 1884. Celle-ci dit en effet (art. 66) que tout contribuable de la commune peut demander l'annulation de la délibération du Conseil municipal et accorde un délai de quinze jours à partir de l'affichage à la porte de la mairie, pour le dépôt de cette demande le préfet devant statuer dans le délai d'un mois. Ces délais sont d'ailleurs à peu de chose près ceux fixés par la loi de 1905.

réclamation appartient à chacun des *bureaux de bien-aisance* pour les indigents résidant dans leur arrondissement. Cela s'explique facilement puisque sous le régime de l'assistance facultative un droit de réclamation leur avait été accordé contre les décisions du directeur de l'Assistance publique.

Les réclamations contre les décisions du Conseil municipal doivent se produire dans le *délai de vingt jours* à dater du dépôt au secrétariat du bureau de bienfaisance de la liste arrêtée par le Conseil municipal.

Elles sont portées à Paris devant une *Commission spéciale* (1) qui statue dans le délai d'un mois sur les

1. Elle est présidée par le président du Conseil de préfecture ou à son défaut par un conseiller de préfecture désigné par le préfet de la Seine et comprend :

Trois conseillers de préfecture nommés par le préfet de la Seine ;

Six conseillers généraux élus par leurs collègues ;

Six administrateurs des bureaux de bienfaisance désignés par le préfet de la Seine ;

Six délégués élus par le Conseil de surveillance de l'Assistance publique ;

Trois délégués élus par les Sociétés de secours mutuels dont le siège est à Paris.

Décret du 20 mars 1907 (art. 5).

Dans les autres communes les recours sont portés devant une Commission cantonale composée du sous-préfet de l'arrondissement, du conseiller général, d'un conseiller d'arrondissement dans l'ordre de nomination du juge de paix du canton, d'une personne désignée par le préfet, d'un délégué des bureaux d'assistance du canton et d'un délégué des Sociétés de secours mutuels existant dans le canton.

réclamations qui lui ont été adressées (1). Les décisions sont transmises dans les huit jours par son président au directeur de l'Assistance publique, lequel opère les modifications nécessaires et en donne avis aux parties.

Les décisions de la Commission spéciale sont immédiatement exécutoires, nonobstant appel devant la Commission centrale.

Il existe en effet un second degré de juridiction organisé par le législateur pour donner toutes les garanties possibles d'impartialité, une autorité supérieure soustraite à toutes les influences locales et capable d'imprimer, par l'uniformité de la jurisprudence, une direction d'ensemble au nouveau service (2).

Les recours contre les décisions de la Commission spéciale, ouverts à tous les intéressés, doivent être exercés dans les vingt jours, à partir de la notification de sa décision. Ils doivent être adressés au ministre de l'Intérieur qui saisit la Commission centrale.

2^o Si le *postulant ou l'assisté* a le *domicile de secours départemental*, le recours contre les décisions du Conseil général est ouvert à l'intéressé seul et au préfet ; les

1. Si la Commission spéciale refusait de statuer, les réclamations seraient portées devant la Commission centrale, laquelle statuerait dans le délai de deux mois.

2. La Commission centrale est composée de quinze membres du Conseil supérieur de l'Assistance publique, et de deux membres du Conseil supérieur de la Mutualité élus par leurs collègues.

contribuables et les habitants n'ont pas ce droit. Il est porté devant la Commission centrale saisie par le ministre de l'Intérieur.

MODES D'ASSISTANCE (1)

Les modes d'assistance prévus par la loi de 1905 sont *l'assistance à domicile, l'hospitalisation et le placement familial*.

Le législateur a naturellement donné le rôle le plus important à l'assistance à domicile, les raisons de cette préférence sont assez connues pour que nous n'ayons pas besoin d'y revenir. « Les vieillards, les infirmes et les incurables dit l'article 19 de la loi de 1905 reçoivent l'assistance à domicile, ceux qui ne peuvent être utilement assistés à domicile sont placés, s'ils y consentent, dans un asile public ». Ainsi donc l'assistance à domicile est la règle, l'hospitalisation, l'exception.

Ce principe souffre cependant une dérogation : c'est quand il s'agit des vieillards et infirmes dont l'assistance revient à l'Etat, alors l'hospitalisation est au contraire la règle générale et le secours à domicile l'exception.

Le motif est d'éviter que beaucoup de vieillards et d'infirmes ne cherchent à se procurer un moyen commode d'être pensionnés par l'Etat tout en restant chez eux, et cela pourrait leur être facilité par les conseillers municipaux qui, pour éviter des dépenses à leur com-

1. L. 1905, titre II. Décret 1907, art. 8 et 14.

mune, déclareraient qu'ils n'ont point de domicile de secours (1). Enfin le contrôle de l'efficacité des secours exercé par les autorités locales intermédiaires est bien plus sérieux quand le budget local verse au moins une partie de l'allocation.

Examinons maintenant les principales règles.

A. — *Hospitalisation* (2)

La loi de 1905 *admet l'hospitalisation complète et celle qui se réduit au seul logement, soit dans des hospices publics, soit dans des établissements privés.*

1. Si l'on appliquait aux vieillards et aux infirmes de cette catégorie la règle générale que l'assistance à domicile doit être préférée à l'hospitalisation, il serait à craindre que les demandes d'admission devinssent extrêmement nombreuses ; beaucoup de vieillards et d'infirmes n'hésiteront pas à s'adresser à l'Etat s'ils ont la certitude d'en recevoir une pension et ils rencontreront souvent l'appui complaisant des conseillers municipaux qui, dans le désir d'éviter des dépenses à la commune, prétendront que les intéressés n'ont pas de domicile de secours. Si ceux-ci savent qu'au lieu d'être assistés à domicile, ils seront envoyés dans un hospice, ils ne solliciteront l'assistance que s'ils ne peuvent absolument s'en passer. C'est en vue de protéger l'Etat contre des demandes abusives ou des collusions possibles que l'on a inscrit dans l'article 23 (devenu article 25) une règle inverse à celle qui est posée dans l'article 17 (devenu article 19). Rapport de M. Bienvenu-Martin.

2. Quoique l'hospitalisation soit moins importante et soit placée après l'assistance à domicile dans la loi de 1905, nous l'avons mise en tête de notre énumération afin de conserver la symétrie de l'ouvrage.

C'est au Conseil général qu'il appartient de dresser la liste des hospices et hôpitaux-hospices qui seront tenus de recevoir les vieillards qui ne peuvent être assistés à domicile. Le nombre des lits à leur affecter est fixé par le préfet ; à Paris, pour les hospices dépendant de l'administration de l'Assistance publique, cette fixation a lieu sur la proposition du directeur et après avis du Conseil de surveillance. Le prix de la journée est déterminé de même.

Ces nombreux avis permettent au préfet de se décider en pleine connaissance de cause en tenant compte de tous les intérêts représentés ; il ne peut cependant fixer un prix inférieur au prix de journée de revient constaté pendant les cinq dernières années. Ce prix est révisé tous les cinq ans.

Le prix de journée est celui qu'auront à payer les collectivités qui voudraient profiter des places disponibles. Les hospices communaux ne sont en effet tenus de recevoir gratuitement les vieillards ayant le domicile dans leur commune, et les hospices intercommunaux et cantonnaux les vieillards ayant le domicile dans les communes au profit desquelles ces hospices ont été fondés, que dans la mesure de leurs ressources propres. A Paris, les hospices qui dépendent de l'Assistance reçoivent les vieillards ayant leur domicile de secours dans la capitale et admis à l'hospitalisation jusqu'à concurrence des ressources léguées ou données avec cette affectation soit à

eux, soit à l'administration de l'Assistance publique(1).

Si l'hospitalisé dispose de quelques ressources, la commune, le département ou l'Etat réaliseront à leur profit le montant des déductions prévues dans le cas d'assistance à domicile, mais l'hospice sera payé intégralement quelle que soit la situation de l'assisté; ce sera à la collectivité qui assiste à exercer son recours contre l'assisté ou les personnes ou sociétés tenues à l'obligation d'assistance.

En cas d'insuffisance des lits d'hospices le Conseil général dressera une liste des établissements privés qui pourront recevoir les vieillards et la municipalité choisira dans cette liste l'établissement avec lequel elle voudra traiter.

Les vieillards dépourvus de tout domicile de secours dont l'assistance incombe à l'Etat seront placés dans les

1. Il est bien entendu que les actes de fondation doivent être strictement respectés. Un établissement créé pour recueillir uniquement des vieillards ne peut être tenu de recevoir des incurables de moins de soixante-dix ans ; tel autre réservé spécialement à une catégorie déterminée d'infirmes, les aveugles par exemple, sera en droit de ne pas accepter des vieillards voyants, d'autres infirmes ou des incurables. Les lits fondés en faveur des indigents d'un quartier, ceux dont les bénéficiaires doivent être admis sur la présentation d'une personne ou d'une association ne sauraient être utilisés pour l'exécution de l'article 31, pas plus que les fonds affectés à l'entretien de ces lits. *Campagnole. L'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables*. Paris, 1908.

établissements publics ou privés désignés par le ministre de l'Intérieur.

Outre l'hospitalisation complète, la loi de 1905 prévoit l'hospitalisation se réduisant au seul logis dans des établissements publics ou privés. Nous avons vu qu'il existait à Paris des établissements de ce genre (1). Les vieillards ainsi logés pourvoiront à leur entretien soit avec leurs ressources personnelles ou l'aide de leur famille, soit enfin avec une allocation mensuelle.

B. — *Assistance à domicile*

L'*Assistance à domicile* mode ordinaire de l'assistance aux vieillards ayant le domicile de secours communal ou départemental, *consiste dans le paiement d'une allocation mensuelle.*

Le *taux* de cette allocation est arrêté uniformément pour toute la commune par le Conseil municipal, sous réserve de l'approbation du Conseil général et du ministre de l'Intérieur et dans le cas où l'allocation mensuelle est supérieure à 20 francs le ministre ne peut statuer qu'après avis du Conseil supérieur à l'Instruction publique.

Le taux fixé comme il vient d'être indiqué n'est qu'un *taux théorique*, c'est « la somme théorique nécessaire

1. Voir p. 77, note 1.

mais suffisante pour assurer dans une commune donnée, durant un mois, l'assistance d'une personne dénuée de toutes autres ressources (1) ». Ce taux est donc un maximum au-dessous duquel on pourra descendre en égard à la situation de chaque assisté et en se conformant aux règles édictées par la loi que nous allons examiner plus loin.

Quel peut être le chiffre du taux théorique mensuel ? Le législateur a fixé un minimum et un maximum mais ils n'ont pas tous deux le même sens. Le minimum est un chiffre absolu au-dessous duquel on ne peut descendre ; il a été fixé en dernier lieu à 5 francs par mois, il représente donc le coût minimum de la vie dans la commune où l'existence est la moins chère. Le maximum a été fixé à 30 francs et cependant le Conseil municipal est libre dans une certaine mesure de donner une allocation plus forte, mais alors l'excédent n'entrera pas en compte ni pour le remboursement à effectuer entre collectivité débitrice et collectivité payante ni pour la détermination de la subvention du département et de l'Etat. En outre le taux ne peut être fixé à plus de 20 francs par mois que dans des circonstances exceptionnelles et après les approbations que nous venons d'indiquer.

Mais une fois le taux théorique fixé *il faut l'adapter aux différentes situations individuelles*, il y aura donc

1. Circulaire du 16 avril 1906.

des déductions à faire si l'assisté possède quelques ressources personnelles car l'assistance publique n'est pas due au delà de ce qui est nécessaire pour vivre.

Avant la loi du 31 décembre 1907 les ressources provenant du travail des assistés devaient venir en déduction, depuis au contraire elles ne sont point comptées en ce qui concerne les vieillards. Il y a ici une différence notable entre les septuagénaires et les infirmes ou incurables.

Les ressources provenant de l'épargne privée soulèvent une grave question, celle de la prévoyance ; si en effet le travailleur qui a pu, avec beaucoup de peine, réaliser sur son salaire quelques petites économies devait à la fin de ses jours être dans la même situation que le prodigue qui a tout dépensé sans se soucier du lendemain, il est certain qu'en présence d'un effort si pénible et pourtant inutile le prévoyant se découragerait et qu'ainsi la petite épargne serait amenée à disparaître, résultat désastreux au point de vue de l'avenir social et économique du pays. Si au contraire le prévoyant était de toute façon dans une situation meilleure que le prodigue assisté ce danger ne serait plus à craindre. Mais il était difficile de résoudre ce problème (1).

1. « Il fallait trouver un système tel, non pas que l'imprévoyant fût sacrifié, mais que le prévoyant fût avantagé ; que si peu que le prévoyant eût pu épargner, lors même qu'il n'eût pas épargné assez pour échapper à la nécessité d'avoir recours à l'assistance, sa situation fût cependant toujours supérieure à la situation de celui qui est simplement assisté, un système tel

Le système auquel s'est arrêté le législateur est le suivant : les revenus provenant de l'épargne et notamment d'une pension de retraite que s'est acquise l'ayant droit n'entrent pas en décompte si elles n'excèdent pas 60 francs. Cette quotité est même portée à 120 francs pour les ayants droit justifiant qu'ils ont élevé au moins trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans (1).

Si les ressources dépassent ces chiffres, l'excédent de 60 ou 120 francs n'entrera en décompte que jusqu'à concurrence de moitié sans que le total des ressources provenant de l'épargne et de l'allocation d'assistance puisse dépasser la somme de 480 francs (2).

que le fonctionnement de la loi de secours aux vieillards, au lieu d'être, comme on le craignait, un obstacle à la prévoyance devint une prime à la prévoyance. » Discours de M. Henri Monod, commissaire du gouvernement, séance du Sénat, 6 juillet 1905.

1. Cette faveur s'explique aisément car l'épargne faite malgré les charges de famille est beaucoup plus méritoire.

2. Ainsi à *Paris* où le taux de l'allocation est fixé à 360 fr. par an un septuagénaire qui grâce à son économie possède une petite pension de 60 francs servie par une Société de secours mutuels, touchera la somme suivante : $360 + 60 = 420$ francs.

S'il a une pension plus élevée de 100 francs par exemple, il touchera 100 francs et recevra du bureau de bienfaisance $360 - \frac{(100 - 60)}{2} = 340$ soit un total de 440 francs.

Si ce même septuagénaire a élevé trois enfants jusqu'à l'âge de seize ans et a une petite pension de 120 francs par an il recevra : $360 + 120 = 480$ francs, soit le maximum fixé par la loi.

Enfin si nous supposons que la pension mutualiste est de

Les *ressources provenant de la bienfaisance privée*, profitent aussi d'un régime de faveur et cela se comprend aisément car les personnes bienfaitantes pourraient se lasser de faire des dons si ceux-ci avaient pour unique résultat de décharger les collectivités des frais d'assistance sans qu'il en résultât une amélioration du sort des malheureux.

Le législateur a donc décidé que les ressources de la bienfaisance privée n'entreraient en décompte que jusqu'à concurrence de moitié avec la même limite maxima de 480 francs. (Il n'y a donc plus ici de quotité intangible comme pour les revenus de la prévoyance.)

Mais la déduction faite sur ces bases ne se produira qu'en ce qui concerne les ressources fixes et permanentes ; celles qui ne sont pas fixes et permanentes doivent être ignorées, par exemple les aumônes que pourront faire accidentellement des personnes charitables (1).

200 francs il ne recevra qu'une allocation de 280 francs par an.

En effet, $360 - \frac{(200 - 60)}{2} = 290$, or $290 + 200 = 490$ fr.

Il ne lui sera donc payé que la différence entre le maximum 480 francs, et la pension, soit 280 francs.

1. Ainsi à Paris, un vieillard ancien domestique auquel son maître servirait une pension de 200 francs toucherait au bureau de bienfaisance une allocation de $360 - \frac{200}{2} = 260$, ce qui, ajouté aux 200 francs de la pension, formerait un revenu total de 460 francs.

La jouissance de l'allocation provisoire commence à Paris dès le jour de la décision du Directeur de l'Assistance publique ; en effet, étant donné le grand nombre de demandes d'assistance, il peut s'écouler un certain temps avant la décision du Conseil municipal. La jouissance de l'allocation définitive commence du jour fixé par la délibération prononçant l'admission à l'assistance.

Le paiement de l'allocation est fait au bureau de bienfaisance du lieu de résidence de l'assisté. La loi le laisse libre de décider si l'allocation sera remise en une seule fois ou par fractions, si elle sera, en tout ou en partie, donnée en nature. A Paris le paiement doit être effectué à la fin de chaque mois à terme échu et en argent, conformément à la règle établie par le décret de 1895 (1). Il est fait à l'assisté ou au tiers porteur des pièces nécessaires, qui est alors considéré comme son mandataire.

L'allocation est individuelle, c'est-à-dire que dans un ménage où les deux époux réuniraient la condition d'indigence absolue chacun toucherait l'allocation sans

1. Il est fait sur production d'un bon nominatif annuel signé par le préfet de la Seine et portant l'acquit de l'assisté et au vu d'une carte d'identité délivrée à chaque assisté. Si le bénéficiaire a déclaré fixer sa résidence hors Paris le paiement a lieu sur production d'un certificat de vie dressé par le maire de la commune de la résidence. (Art. 9 et 10 du décret du 30 mars 1907.)

aucune diminution. Elle est en outre incessible et insaisissable pour la totalité.

C. — *Placement familial*

La loi de 1905 a aussi prévu ce mode nouveau d'assistance. Elle dit en effet : « Ceux qui ne peuvent être utilement assistés à domicile sont placés s'ils y consentent soit dans un hospice public soit dans un établissement privé ou chez des particuliers. » C'est au Conseil général qu'il appartient de déterminer les conditions générales du placement des vieillards dans des familles autres que les leurs.

MOYENS FINANCIERS (1)

A. — *Dépenses et ressources de la Commune*

Les dépenses d'assistance mises à la charge de la commune sont obligatoires dans les conditions des articles 136 et 149 de la loi municipale du 5 avril 1884. Donc si le conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés pour ces dépenses l'allocation serait inscrite d'office par décret ou par arrêté du préfet suivant l'importance de la commune.

1) Les *dépenses* d'assistance auxquelles la commune doit pourvoir sont les frais d'assistance des seuls vieil-

1. Loi 1905. titre IV, décret 1907, article 11 et 15.

lards infirmes et incurables ayant le domicile de secours communal. Cela comprend :

a) *Les dépenses d'hospitalisation des hospitalisés, construction, aménagement ou entretien des hospices;*

b) *Les dépenses d'assistance à domicile ou de placement familial sous forme d'allocations mensuelles ;*

c) *Les frais de visite pour les certificats médicaux, les frais de transport des assistés, etc.*

2) Les ressources au moyen desquelles la commune pourvoira à ces dépenses sont les suivantes :

a) *Les fondations ou libéralités faites en vue de l'assistance aux vieillards et incurables* sauf si les conditions des dites fondations ou libéralités s'y opposent. Aussi le décret du 30 mars 1907 spécifie-t-il « que l'administration de l'Assistance publique et les bureaux de bienfaisance sont tenus de consacrer à l'exécution de la loi, en se conformant à la volonté des donateurs, la totalité des revenus des fondations ou des libéralités dont ils disposent et qui ont été spécialement affectés à l'assistance à domicile des vieillards, des infirmes et des incurables ou à leur hospitalisation ».

b) *La participation éventuelle du bureau de bienfaisance (1) et de l'hospice.*

1. La Chambre avait indiqué parmi les ressources de l'assistance communale (séance du 12 juin 1903) une subvention du bureau de bienfaisance qui ne peut être inférieure au quart de ses ressources non grevées d'affectations spéciales, mais cette disposition ne fut pas admise par le Sénat. La plupart du

Les bureaux ne sont donc point *tenus* de participer aux dépenses de l'assistance obligatoire sur leurs ressources propres. Il est juste cependant qu'ils y contribuent dans la mesure où la loi de 1905 les aura déchargés. La circulaire du 16 avril 1906 a indiqué que cette participation pourrait être en moyenne du cinquième.

c) *Les recettes ordinaires de la commune* (1).

d) En cas d'insuffisance *les subventions du département et de l'Etat* en ne tenant compte pour le calcul des subventions que de la portion de dépense couverte au moyen de ressources provenant de l'impôt d'impositions ou de taxes dont la perception est autorisée par les lois.

Ainsi donc lorsque la commune doit recourir à l'impôt le département et l'Etat interviennent pour l'aider. Ceci est l'application du principe de solidarité nationale déjà proclamé sous la Révolution que les communes pauvres doivent être aidées par les communes ou les départements riches pour que les charges ne soient pas réparties injustement.

La subvention du département est calculée d'après la

temps en effet, les bureaux ne disposent que de ressources insuffisantes et ont besoin de subventions de la commune.

1. C'est-à-dire celles qui sont libres après prélèvement des dépenses ordinaires obligatoires et facultatives et des dépenses extraordinaires garanties par un prélèvement de recettes (circulaire du 14 avril 1906).

valeur du centime démographique (1), la part de dépense couverte par le département varie de 30 à 90 o/o (tableau A) (2).

Mais il peut y avoir des communes chargées d'un plus grand nombre d'assistés que d'autres tout en ayant le même centime démographique, en effet le nombre des malheureux n'est pas toujours proportionné à l'importance de la population. Aussi en vue d'atténuer l'injustice qui aurait pu résulter cette seule base de calcul de la subvention et dans le but de soulager les communes ayant un coefficient d'indigents très élevé la loi décidait-elle que quand le nombre des assistés dépasse 10 o/o des habitants, l'Etat fournira une subvention pour la dépense supplémentaire ; cette subvention va de 10 o/o de cette dépense pour un assisté au-dessus de 10 o/oo habitants, à 20 o/o pour dix assistés au-dessus de 10 o/oo habitants (tableau C) (3).

B. — *Dépenses et ressources du département*

Les dépenses qu'il doit supporter sont obligatoires dans les conditions des articles 60 et 61 de la loi du

1. Le barème de la loi de 1897 était calculé d'après le centime superficiel et pour l'assistance, et les charges ne sont pas en rapport avec l'étendue, au contraire c'est d'après la population que se mesure le nombre des personnes privées de ressources.

2. Voir annexes, p. 156.

3. Voir annexes, p. 158.

10 août 1871, c'est-à-dire que dans le cas de refus de vote ou de vote d'une somme insuffisante il y aurait inscription d'office des crédits par une loi ou un décret.

Ces dépenses sont : les dépenses d'assistance des vieillards et incurables ayant le domicile départemental, les subventions à allouer aux communes d'après le barème A, enfin les frais d'administration du service.

Il y sera pourvu d'abord au moyen des ressources spéciales là où il en existe, des revenus ordinaires disponibles, en cas d'insuffisance au moyen d'impositions, c'est-à-dire de centimes additionnels ou de taxes dont la perception est autorisée par les lois. Mais en vertu du principe que nous avons énoncé tout à l'heure, la subvention de l'Etat viendra diminuer la portion de dépense couverte par les revenus ordinaires ou de l'impôt. Cette subvention varie de 50 à 95 o/o (tableau B) (1).

C. — *Dépenses de l'Etat*

L'Etat alloue d'abord des subventions aux départements et aux communes (barèmes C et B). En outre il doit supporter les frais d'assistance aux vieillards dépourvus de tout domicile de secours, frais qui consisteront ordinairement en remboursement de journées d'hospice et exceptionnellement en paiement de secours

1. Voir annexe, p. 157.

à domicile. En troisième lieu il est chargé des frais généraux d'administration et de contrôle du service de l'assistance obligatoire.

Il faut aussi noter qu'il doit contribuer par des subventions aux dépenses d'appropriation ou de construction que nécessite l'exécution de la loi. Cette contribution est déterminée en raison inverse de la valeur du centime communal, en raison directe des charges extraordinaires du département ou de la commune et de l'importance des travaux.

Le chiffre maximum de ces subventions sera indiqué chaque année par la loi de finances.

RECOURS DES COLLECTIVITÉS ASSISTANTES (1)

a) *Contre les collectivités débitrices*

Lorsqu'une collectivité, commune, assistance ou Etat, a par erreur secouru un vieillard, un infirme ou un incurable dont l'assistance incombait légalement à une autre collectivité, elle aura un recours contre celle-ci. Mais l'action en remboursement est limitée doublement.

D'abord elle ne peut s'exercer que pendant une durée de cinq années. La détermination du domicile de secours, étant déjà difficile à établir au moment où la pension est allouée, aurait été presque impossible au

1. 1905, art. 4 et 5.

bout de vingt, vingt-cinq ou trente ans, durée habituelle de la prescription.

Ensuite l'objet du recours ne peut être au maximum que la dépense d'une année de secours de façon à forcer les communes à rechercher le domicile communal le plus rapidement possible puisqu'elles garderont à leur charge les dépenses supplémentaires : mais cette année de secours ne peut dépasser le montant de la dépense qu'aurait entraînée l'assistance si elle avait été donnée au domicile de secours, de la sorte le montant des dépenses réclamées en remboursement ne pourra constituer pour la collectivité du domicile de secours une charge trop onéreuse.

b) *Contre l'assisté, ou contre les personnes ou sociétés tenues de l'obligation d'assistance.*

Ce recours est exercé par la collectivité du domicile de secours soit contre l'assisté si on lui découvre ou s'il lui survient des ressources suffisantes, soit contre ceux qui en vertu de la loi sont tenus de pourvoir à sa subsistance. Mais il diffère du recours précédent en ce que la prescription trentenaire lui est applicable et que l'objet du recours peut être de cinq années au lieu d'une seule.

ORGANISATION DU SERVICE D'ASSISTANCE (1)

S'inspirant des principes consacrés par la loi du

1. L. 1905, art. 6.

15 juillet 1893 sur l'assistance médicale le législateur de 1905 a décidé que le service d'assistance aux vieillards serait un service départemental placé sous l'autorité du préfet (1).

Les délibérations du Conseil général doivent porter sur les objets suivants : approbation du taux de l'allocation mensuelle arrêté par les communes, désignation des hospices publics destinés à recevoir les vieillards et fixation du prix de journée, désignation des établissements privés qui pourront les recevoir, approbation des traités passés avec ces établissements et fixation des conditions de placement des assistés dans les familles étrangères (2).

1. Pour le département de la Seine, il existe à la Préfecture (Direction des Affaires Départementales) un bureau spécialement affecté à l'application de la loi d'assistance obligatoire au département et aux rapports que cette loi crée entre le département et les communes soit de Paris soit de la banlieue.

2. Comme pour toute loi et plus peut être que pour toute autre la valeur sociale de la loi de 1905 dépend de sa bonne application ; aussi s'est-il constitué à Paris un « Comité d'assistance aux vieillards et aux incurables », qui a pour Président M. Hébrard de Villeneuve, conseiller d'Etat et pour Vice-Présidents MM. Berthélemy professeur à la Faculté de droit et Fliche, avocat à la Cour d'Appel, et dont le but et l'effet ont été précisément d'obtenir cette juste application.

CONCLUSION

Nous voici parvenus au terme de notre étude.

Nous avons vu les conceptions grandioses des Assemblées révolutionnaires d'une assistance obligatoire, égale pour tous et nationale, aboutir à un lamentable échec et rendre vains les efforts tout aussi généreux mais plus pratiquement charitables des administrateurs de l'assistance parisienne. C'est là une preuve de plus que dans les réformes sociales, il faut agir avec une grande prudence, si l'on ne veut pas arriver à un résultat diamétralement opposé à celui que l'on se proposait d'atteindre.

Après cet échec la conception d'assistance obligatoire à la vieillesse, est totalement abandonnée pendant de longues années. C'est alors qu'est élaborée l'œuvre lente mais sûre d'organisation de secours réguliers et de plus en plus importants destinés aux vieillards. Malheureusement à mesure que ce travail s'accomplit, le nombre de ceux que l'on cherche à soulager augmente dans de grandes proportions, sous l'influence du développement de la vie industrielle et de l'émigration des populations de la campagne vers les grands centres : Ainsi il y a une

sorte de course parallèle des secours et des secourus : lorsqu'un nouvel effort a été fait pour secourir plus efficacement la vieillesse indigente, le nombre des malheureux s'accroît et les secours que l'on avait augmentés redeviennent insuffisants, ce sont alors de nouvelles dépenses qu'il faut engager, de nouveaux sacrifices qu'il faut consentir. Dans cette lutte continuelle, disons-le à la gloire de la ville de Paris, les efforts charitables grandissent plus rapidement que les besoins, plus les misères sont nombreuses, plus on cherche à accroître l'efficacité des secours en augmentant non seulement leur nombre mais encore leur taux. En sorte que l'on peut faire cette constatation : c'est que les vieillards sont mieux secourus au début du xx^e siècle qu'au milieu du xix^e, époque où la proportion de la vieillesse indigente à la population totale était bien moins forte.

L'application de la loi sur l'assistance obligatoire a provoqué une nouvelle manifestation de cette générosité traditionnelle. Par un vote du 16 décembre 1906, le Conseil municipal a fixé le taux de l'allocation mensuelle à 30 francs (1), imposant ainsi à la ville de Paris, déduc-

1. Ce taux est le plus élevé de toute la France, et s'applique à plus du cinquième des assistés :

Les communes qui allouent des allocations mensuelles de			
5 à 9 francs assistent	59.427	vieillards et infirmes	
10 à 19	—	216.215	—
20 à 25	—	86.552	—
30	—	41.983	—

Chiffres fournis au Congrès d'Assistance tenu à Reims en avril 1908 par M. Mesureur. Directeur de l'Assistance Publique.

tion faite de la contribution de l'Assistance publique et des subventions du département et de l'Etat une charge annuelle de plus de 10 millions (1).

1. Voici les chiffres donnés par le rapporteur au Conseil municipal, M. Charles Tautet, pour les dépenses à inscrire au budget de 1908 :

1° <i>Secours à domicile</i> . — Dépense totale.....		14.580.000 fr.	
A déduire	{ Charge propre à l'assistance publique.....	741.505 »	
	{ Subvention du département.....	4.151.548,50	
	{ Ensemble....	<u>4.893.053,50</u>	
	{ Reste.....		9.686.946,50
2° <i>Hospitalisation</i> . — Dépense totale.....		4.058.940 fr.	
A déduire	{ Charge propre à l'Assistance publique.....	1.303.692 »	
	{ Subvention départementale...	826.574,40	
	{ Ensemble....	<u>2.130.266,40</u>	
	{ Reste..		1.928.673,60
3° <i>Frais médicaux</i>			10.500 »
4° <i>Frais de transport pour rapatriements</i>			5.250 »
5° <i>Frais d'imprimés</i>			<u>10.000 »</u>
Total.....			11.641.370,10

Subvention de l'Etat

A déduire	{ Assistance à domicile.....	922.181,76	
	{ Hospitalisation...	<u>183.644,16</u>	
	{ Ensemble....		1.105.825,92
	{ Total général..		<u>10.535.544,18</u>

Avec la loi de 1905 l'obligation de l'assistance entre dans le domaine des réalités et cette différence avec les prescriptions de la loi du 19 juin 1793, qui ne reçurent aucune application, entraîne avec elle le redoutable problème de savoir quelles seront les conséquences sociales du nouveau régime. Assisterons-nous à l'abandon ou à une grande diminution de ces habitudes d'épargne qui constituent une des qualités principales du Français ? Il est impossible de répondre dès maintenant à cette question. Il est cependant permis d'espérer qu'étant données d'une part les restrictions apportées à la fixation du taux de l'assistance et d'autre part les avantages accordés aux économes, la prévoyance ne subira pas d'atteintes sérieuses et qu'ainsi seront pleinement récompensés les efforts faits depuis plus d'un siècle pour épargner à la vieillesse indigente les affres d'une misère sans issue.

Vu : le Président de la thèse
SAUZET

Vu : le Doyen,
LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris.
LIARD

ANNEXES

TABLEAU A

Barème servant à déterminer la part des dépenses d'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables, à couvrir par les communes, dans les conditions prévues au 4° de l'article 27.

Valeur du centime communal rapporté à la population	Portion de dépense à couvrir	
	par les communes au moyen des ressources provenant de l'impôt (art. 27-4°)	par les départements au moyen de leurs propres ressources et des subventions de l'Etat conformément au tableau
	o/o	o/o
Au-dessous de 0,06.....	10 fr.	90 fr.
De 0,061 à 0,08.	15 »	85 »
De 0,081 à 0,10.	20 »	80 »
De 0,101 à 0,12.	25 »	75 »
De 0,121 à 0,14.	30 »	70 »
De 0,141 à 0,16.	40 »	60 »
De 0,161 à 0,18.	50 »	50 »
De 0,181 à 0,20.	60 »	40 »
Au-dessus de 0,20.....	70 »	30 »

TABLEAU B

Barème servant à déterminer la part des dépenses d'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables, à couvrir par les départements, dans les conditions prévues au 2° de l'article 28.

Valeur du centime départemental rapporté à la population (pour 100 habitants)	Portion de la dépense à couvrir	
	par les départements au moyen de ressources provenant des revenus ordinaires ou de l'impôt (art. 28-2°)	par l'Etat
	o/o	o/o
De 5 fr. et au-dessous.	5 fr.	95 fr.
De 5,01 à 6 fr.....	8 »	92 »
De 6,01 à 7 »	11 »	89 »
De 7,01 à 8 »	14 »	86 »
De 8,01 à 9 »	17 »	83 »
De 9,01 à 10 »	20 »	80 »
De 10,01 à 11 »	25 »	75 »
De 11,01 à 12 »	30 »	70 »
De 12,01 à 15 »	35 »	65 »
De 15,01 à 18 »	40 »	60 »
Au-dessus de 18 fr. . .	50 »	50 »

TABLEAU C

Barème servant à déterminer la subvention directe et complémentaire de l'Etat aux communes dans les conditions prévues au 4° de l'article 27.

Lorsque dans une commune le nombre des assistés dépas-

sera dix par mille habitants (10 p. 1000), l'Etat allouera, pour cette dépense supplémentaire, à cette commune, une subvention directe par assisté en surnombre, sans que la charge communale puisse descendre au-dessous de dix pour cent (10 p. 100) de la dépense totale, soit :

Pour 1 assisté par mille au-dessus de 10 p. 1000, 10 p. 100 de la dépense communale complémentaire.

Pour 2 assistés par mille au-dessus de 10 p. 1000, 11 p. 100 de la dépense communale complémentaire.

Pour 3 assistés par mille au-dessus de 10 p. 1000, 12 p. 100 de la dépense communale complémentaire.

Pour 4 assistés par mille au-dessus de 10 p. 1000, 13 p. 100 de la dépense communale complémentaire.

Pour 5 assistés par mille au-dessus de 10 p. 1000, 14 p. 100 de la dépense communale complémentaire.

Pour 6 assistés par mille au-dessus de 10 p. 1000, 15 p. 100 de la dépense communale complémentaire.

Pour 7 assistés par mille au-dessus de 10 p. 1000, 16 p. 100 de la dépense communale complémentaire.

Pour 8 assistés par mille au-dessus de 10 p. 1000, 17 p. 100 de la dépense communale complémentaire.

Pour 9 assistés par mille au-dessus de 10 p. 1000, 18 p. 100 de la dépense communale complémentaire.

Pour 10 assistés par mille au-dessus de 10 p. 1000, 19 p. 100 de la dépense communale complémentaire.

Au-dessus de 10 assistés par mille au-dessus de 10 p. 1000, 20 p. 100 de la dépense communale complémentaire.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION. — <i>Les Lois révolutionnaires en matière d'assistance</i>	5
<i>La Constituante</i> : Projet du Comité de mendicité. — <i>La Législative</i> . — <i>La Convention</i> : Essai d'organisation de l'assistance obligatoire et nationale. — Réaction produite par la loi de messidor an II. — <i>Le Directoire</i> . — Abandon de l'idée d'obligation.	
CHAPITRE I. — <i>La Révolution (1789, an IX)</i>	21
<i>Section I.</i> — Hospitalisation.....	21
Etat de l'hospitalisation des vieillards en 1789. — Ses nombreux abus. — Réformes proposées. — Impossibilité de les réaliser. — Causes de cette impossibilité. — La situation à la fin de la Révolution.	
<i>Section II.</i> — Assistance à domicile.....	37
L'assistance aux vieillards en 1789. — Règles successivement élaborées par les Commissions de bienfaisance. — Effet de la loi de messidor	
Breuil	12

an II. — Réorganisation des ressources de l'assistance.	
CHAPITRE II. — <i>Le Conseil général des Hospices (an IX, 1848)</i>	53
Section I. — Hospitalisation.....	53
Réformes accomplies. — Transformation de la condition morale et matérielle des hospitalisés — Situation numérique. — Réglementation des admissions, ses défauts.	
Section II. — Assistance à domicile.....	61
Organisation de secours réguliers. — Place accordée aux vieillards dans les distributions. — Secours spécialement destinés à la vieillesse. — Pensions, représentation de séjour à l'hospice, leur évolution.	
CHAPITRE III. — <i>Evolution de la théorie du droit à l'Assistance dans la seconde moitié du XIX^e siècle</i>	73
La Révolution de 1848. — Les projets élaborés pendant les dernières années du XIX ^e siècle. — Lois du 29 mars 1897 et du 30 mars 1902.	
CHAPITRE IV. — <i>L'Assistance publique (1849-1905)</i> .	83
Section I. — Hospitalisation.....	83
Réglementation nouvelle des admissions (règlement du 27 août 1860). — Développement et valeur de l'hospitalisation. — Situation créée par l'accroissement énorme de la vieillesse indigente. — Projets élaborés.	

Section II. — Assistance à domicile..... 102

Augmentation continuelle du nombre et de l'importance des secours à domicile. — Les secours d'hospice (1850). — Abaissement de la limite d'âge pour l'admission aux secours spéciaux (1851). — Création des secours représentatifs de séjour à l'hospice (1877). — Réglementation de ces différentes sortes de secours. — (Circulaires des 20 janvier et 16 avril 1883). — Le décret du 23 août 1886. — Ses défauts. — Réformes opérées par le décret du 15 novembre 1895. — Application de la loi du 29 mars 1897.

Section III. — Placement familial..... 135

Historique de cette nouvelle forme d'assistance.
— Ses avantages et ses inconvénients.

CHAPITRE V. — *L'Assistance obligatoire*..... 148

Loi du 14 juillet 1905 et son application à la ville de Paris. (Décret du 30 mars 1907). — Conditions et procédure d'admission. — Modes d'assistance. — Voies de recours. — Moyens financiers.

CONCLUSION..... 173

